

（論文）

国際連合憲章第 41 条の注解（その 1）

尾 崎 重 義

目次

（趣旨・目的）

（成立の経緯）

（国際連盟規約との関係）

（条文の解釈・運用）

（一）第 41 条に基づいてとられる措置の性質——非軍事的措置

1. 「強制措置（enforcement measures）」——第 39 条との関係——

2. 非軍事的措置の「勧告」——安全保障理事会（又は総会）は、第 41 条の下での措置（非軍事的強制措置）を「勧告」できるか——

I. 総会による経済制裁措置の「勧告」

（1）スペイン問題

（2）1947～49 年のギリシア問題

（3）「平和のための結集」決議

（4）総会のその後の実行

3. 「兵力の使用を伴わない措置」——第 42 条との関係

（二）第 41 条に基づいてとられる措置の具体的内容

1. 冷戦期の実践

2. 冷戦終了後の時期における安全保障理事会の実行

（1）湾岸戦争から（8）ルワンダ及びザイール（現在のコンゴ）まで 以上本号

（9）シエラレオネ 以下次号

（三）措置の実施

1. 加盟国による実施——国内的執行——

2. 非加盟国の参加

3. 永世中立国の制裁への参加

4. 人道的理由からの（制裁措置の）適用除外

5. 経済制裁の履行確保——国連の側の措置

6. 他の国際機関による（措置の実施への）協力

第7章 平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動

第41条〔非軍事的措置〕 安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、この措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる。この措置は、経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる。

Article 41 The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

(趣旨・目的)

国際社会の構成員が、武力の行使にまで至らない措置（非軍事的措置、その中で代表的なのが経済的措置である）を集団的に適用することによって、国家に対して、その国際的義務の遵守を強制するために十分な圧力を行使するという観念は、国際組織の登場とともに、その内部の制度として採用され現実化した。⁽¹⁾ 安全保障の分野で、この「経済制裁」の集団的实施を本格的に採用したのが国際連盟である。すなわち、国際連盟の加盟国は、連盟規約第16条に基づき、規約の下で負っている義務に違反して戦争に訴えた加盟国との「すべての通商上及び金融上の関係」を断絶する義務を負った。もっとも、規約の上では、第16条違反の戦争が発生すると、他の加盟国はただちに自動的に第16条所定の措置をとるべく義務づけられているのであるが、連盟の実行においては、この点が骨抜きとなり、各加盟国がそれぞれ自らの判断で、戦争が発生したのか否か、また、それに対してどのような措置でもって対応するのか自由に決めることができるようになった。このことも原因となって、国際連盟はただ一度、1935年にイタリアのエチオピア侵攻が発生したときに、第16条の制裁措置を発動したのであるが、その目的を達成することに失敗し、国際連盟の威信は完全に失墜したのであった。⁽²⁾

国連憲章の起草者たちは、この国際連盟の経験を踏まえて、安全保障理事会に決定を下す権限を集中することによって、より強力な制裁システムを構築しようと試みた。憲章の下で、加盟国は、安全保障理事会が決定するどのような措置をも履行するように義務づけられる。憲章の下では、非軍事的な強制措置は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」という、連盟規約の下での経済制裁の場合よりもはるかに広い範囲の事態に適用される。安全保障理事会は、このような事態の存在を認定すると、非軍事的、軍事的な広い範囲にわたって、自由に、措置をとることを決定することができ、加盟国は、その措置を実施するべく義務づけられるのである。さらに、憲章では、連盟規約の下では国家に負わされていなかった義務、すなわち、軍事的措置に関する安全保障理事会の決定に従うことを加盟国に要求することによって、非軍事的措置の実効性をも高める工夫がなされている。つまり、非軍事的措置では

十分ではないことが明らかとなったときには、軍事的措置がとられることになろうと、憲章の規定が予告していることによってである（第 42 条）。⁽³⁾

（成立の経緯）

前述したように、本条の原型は、国際連盟規約第 16 条に求められる。連盟規約の同条項は、史上初めて、部分的にはあるが、国家が戦争に訴えることを禁止するとともに、それに違反した国家に対して、他の連盟国が共同して経済制裁を実施することを義務づけた点できわめて重要な先例をなす。連盟規約第 16 条 1 項は、規約に定める紛争の平和的解決義務（第 12 条、13 条、15 条）に違反して戦争に訴えた連盟国は、そのことによって当然に（*ipso facto*）、他のすべての連盟国に対して戦争行為をなしたものと見なされ、他の加盟国は、この国に対してただちに一切の通商上または金融上の関係を断絶し、自国民との交通を防遏^{アツ}する義務を負うと規定する。このように、規約第 16 条 1 項は、国際連盟が利用しうる主要な制裁措置として、通商、金融、交通関係の断絶などの措置を内容とする、いわゆる「経済制裁」を規定し、この制裁措置へのすべての連盟国の参加を義務づけている。もっとも、措置が発動されるための前提条件となる、規約に違反する戦争が発生したかどうかの判断は、国連の場合のように有権的な機関による集団的な決定ではなく、各連盟国に委ねられていた点で分権的な構造であった。

第二次大戦中に、国際連盟に代わる戦後の平和機構の計画素案としてアメリカ国務省内部で作成された「一般的国際機構のためのアメリカ試案」（1944 年 7 月 18 日）は、将来の平和機構において経済制裁の果たす役割の重要性を認識し、将来の機構の執行機関によって決定されるこれらの措置が加盟国を拘束するものと定めていた。（試案・第 VI 章 C 節は次のような内容である。「VI. C. 兵力の使用を伴わない措置 1. 執行理事会には、その決定を支持するために兵力の使用を必要としない措置をとるように加盟国に要請する権限、並びに、かかる行動を必要とする場合に、いかなる措置が実施されるべきか、及び、関係加盟国に対して、どの程度にまでそれらの措置を適用するように要請されるべきかについて決定する権限が与えられる。2. 執行理事会によってそのような行動が決定された場合には、加盟国は以下の義務を負う。a. 行動に必要な情報の収集及び適切な広報活動の実施において、執行理事会及び総会に協力すること b. 共同の外交的措置に参加すること c. 経済上、通商上及び金融上の集団的措置に参加すること d. 執行理事会の実施する当該措置に参加することにより過重な負担を引き受けることになる国家に対して、救済及び支援を与えるために共同して相互に努力すること」⁽⁴⁾）

ダンバートン・オークス会談においては、平和を脅かす状況において、安全保障理事会には、兵力の使用を伴わないいかなる措置をも適用するように加盟国に要請する権限が与えられるべきことで、出席者の間で完全に意見が一致した。ただ、条項の中に、非軍事的措置の詳細なリストを含めるべきか否かをめぐって、かなり真剣な議論が交わされた。⁽⁵⁾ ソ連は、侵略の防止及び鎮圧のための措置に関する詳細で段階的なリストを含めることを提案した。（ソ連の提案の内容は次のようである。「a. 安全保障理事会による、当事者に対する、紛争を平和的に解決するようにという訴え b. 他の措置が使用されると警告する類似の訴え c. 紛争の当事者に対する経済的な圧力 d. 外交関係の断絶 e. 運輸通信の中断を含む経済関係の断絶 f. 「十分な兵力を保有しない」国家による基地の提供 g. 海上及び陸上の封鎖 h. 海軍及び空

軍による示威 i. 侵略国の軍事目標に対する空爆 j. 侵略者に対する加盟国による軍事行動」⁽⁶⁾ これに対して、アメリカとイギリスは、条文の中で、このように安全保障理事会のとりうる措置を予め固定してしまうことは、安全保障理事会の行動の余地を狭め、国連の目的を阻害することになると論じた。しかし、結局、両国はソ連の強い主張に譲歩して、安全保障理事会によってとられる非軍事的措置のリストを含めることに同意したのであるが、他の措置をとりうる可能性を排除することのないように、条文は、注意深く、許容的な文言で作られたのであった。⁽⁷⁾ かくして、ダンバートン・オークス提案第8章B節3項は次のように規定する。「安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる外交的、経済的又はその他の措置を使用すべきかを決定すべき権限を与えられ、かつ、この措置を適用するように、この機構の加盟国に要請する権限を与えられる。この措置は、鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交及び経済関係の断絶を含むことができる。」⁽⁸⁾

サンフランシスコ会議においては、特定の状況において、どのような非軍事的又は軍事的制裁を実施するのか決定する権限を安全保障理事会に付与するダンバートン・オークス提案の条項（第8章B節3項及び4項）は、特に紛糾することなく採択された。⁽⁹⁾ 第Ⅲ委員会第3小委員会の審議においては、第41条に基づきとられる制裁措置の性質そのものに関しては見解の相違はまったく見られなかった。若干、議論が交わされたのは、次のような点に關してであった。ベネズエラは、非軍事的措置のリストの中に金融制裁を含めることを提案したが、しかし、この提案に対して特に支持はなかった。⁽¹⁰⁾ 次に、若干の国から、安全保障理事会による非軍事的措置の実施に対する総会の関与が主張された。すなわちメキシコは、安全保障理事会の行動には総会の事前の決定を必要とするという修正案を提出した。⁽¹¹⁾ ニュージーランドは、緊急の場合には安全保障理事会はその決定を総会に通告することをもって足りるが、それを除き、安全保障理事会の本条に基づく行動には、総会の同意を要するという修正案を提出した。⁽¹²⁾ エジプトは、総会が4分の3の多数決によって採択する決議によって、安全保障理事会の本条に基づく行動を阻止できるとする総会の介入権の条項を提案した。⁽¹³⁾ しかし、これらの提案は、同小委員会の審議においていずれも、大国の側の一致した反対によって退けられ、採択されなかった。⁽¹⁴⁾ 結局、小委員会は、第8章B節3項を全会一致で採択した。この条文が、その後、調整委員会においてわずかな字句の修正をなされただけで、今日の第41条となった。⁽¹⁵⁾

（国際連盟規約との関係）

本節においては、憲章第41条の構造を理解するために、国際連合の前身である国際連盟がその規約に取り入れ（連盟規約第16条1項）、また実際に適用した「経済制裁」を取り上げて、国際連合のそれとの対比を試みる。行論では、（1）経済制裁発動の要件、（2）制裁措置の拘束力、（3）制裁措置の具体的な内容、及び（4）経済制裁と軍事制裁との関係について、対比を行う。国際連盟は、史上最初の普遍的な平和機構として、平和確保のための最も有力な手段として（自ら、これを「経済的武器 l'arme économique」と呼んだ⁽¹⁶⁾）「経済制裁」を本格的に採用した。連盟規約第16条1項は次のように規定する。規約（第12条、13条又は15条）に定める紛争の平和的解決義務に違反して戦争に訴えた連盟国は、そのことにより当然に（*ipso facto*）他のすべての連盟国に対して戦争行為をなしたものと見なされ、他のすべ

ての加盟国は、この国に対してただちに一切の通商上または金融上の関係を断絶し、違約国国民と自国民との間の一切の交通を禁止し、かつ、違約国国民と他のすべての国（当然に、自国も含む）の国民との間の一切の交通を防遏する義務を負う。（第 2 項は、前項の場合において、連盟の約束擁護のために使用すべき兵力に対する連盟各国の陸海又は空軍の分担程度について関係各国政府に勧告するのは、連盟理事会の義務であると定める。第 3 項は、連盟国が本条（第 16 条）に基づいてとられる経済制裁措置に参加することにより被る損害を最小限に止めるために、及び、違約国の行動に共同で抵抗するために、相互に援助し合うこと、並びに、連盟の約束擁護のために協力する連盟国軍隊の自国領内通過に便宜を与えることを、連盟国に対して求めている。第 4 項では、一般的な規約違反（前項までのような規約第 12、13、15 条違反にとどまらない）に対する組織内部の制裁としての除名について規定する。）このように、規約第 16 条は、国際連盟による経済制裁を中心とする集団的な制裁を定めており、当時の状況において真に画期的な制度を創設したのであるが、⁽¹⁷⁾ しかし、現実にはそれが有効に適用されることはなかったのである。1935 年のイタリア・エチオピア戦争に際してのイタリアに対する経済制裁の実施は、国際連盟の歴史を通じて連盟規約第 16 条が適用された唯一のケースであったが、この制裁は失敗に帰し、結果的に連盟の命取りとなったのである。⁽¹⁸⁾

（1）経済制裁の発動要件

普遍的な国際機構（国際連盟や国際連合）は、どのような状況において経済制裁措置を発動できるのか、換言すれば、経済制裁を発動させる原因行為は何か、本項の検討の主題である。国際連合においては、第 39 条に基づき、第 41 条の非軍事的な強制措置の発動のための前提要件は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在である。この要件は、「第 39 条」の章において見たように、厳密な意味での「制裁」の場合よりもはるかに多様な状況に対応できるように意図されているが、さらに国連の実行において、重大な人権侵害、アパルトヘイト、植民地支配など広い範囲をカバーするように拡張されてきている。

これに対して、国際連盟規約第 16 条 1 項では、「第 12 条、第 13 条または第 15 条に依る約束を無視して戦争に訴えた連盟国」に対して経済制裁がとられると規定する。言い換えると、規約に定める紛争の平和的解決義務に違反して行われた戦争（つまり侵略戦争）が経済制裁発動の原因行為として認定されることを示している。すなわち、連盟規約第 16 条 1 項は、制裁発動の原因行為としての「侵略」を定義し、侵略者に対して強制的な措置がとられることを定めているのである。このように、連盟規約第 16 条では、経済的措置（第 1 項）や軍事的措置（第 2 項）は明確に制裁性が付与されている。⁽¹⁹⁾

（2）制裁措置の拘束力

規約第 16 条 1 項によると、規約に違反して侵略戦争に訴えた国は、そのことによって当然に他のすべての連盟国との間で戦争状態に入ったものと見なされ、他のすべての連盟国は、侵略国に対して同条項所定の制裁措置を実施しなければならないことになる。しかし、この規定からは、制裁措置発動の前提条件である規約違反（侵略行為）の存否を誰が認定するのかは明らかではない。この点は、国際連盟の実行においても当初から問題とされ、結局、1921 年 10 月 4 日の連盟総会決議において、「規約の違反（侵略行為）がなされたか否かを決定するのは、各連盟国の権限である」ことが確認されたのである（決議第 4 項）。⁽²⁰⁾（同決議

は次のようにも言う。侵略国による一方的行為が、自動的に戦争状態を発生させるものではなく、ただ他の連盟国に、その国を相手に戦争行為に訴える自由を与えるにすぎない。少なくとも（紛争の）初期の段階では、連盟としては、戦争を避けて経済的圧力によって平和を回復するように努力することが規約の精神に合致する、と（同第3項。）このように、第16条発動の要件である規約違反（侵略行為）の存否の決定権は、連盟（理事会）ではなく各連盟国にあるとされたため、連盟国は自分でこの要件を認定しない限り、制裁措置を実施すべき義務を負うことはないのである。⁽²¹⁾ この点は、国連憲章の下で、憲章第41条及び第42条の強制措置の発動の要件である「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在の決定が、安全保障理事会によって、統一的、集権的になされ（第39条）、それが全加盟国を拘束する（第25条）のとは、大きく異なるところである。⁽²²⁾

このように、規約違反（侵略行為）の存在が認定されるならば、第16条の規定上、各連盟国は同条所定の経済制裁措置を実施するべく義務づけられるのであるが、その場合、具体的にどのような措置がどの連盟国によってとられるのか要求する権限は連盟理事会にはないのである。具体的な措置の決定は、規定上、個々の連盟国に任せられており、連盟理事会は、この段階においても勧告的調整機関にすぎなかった。⁽²³⁾ この点でも、国連憲章の下では、安全保障理事会は、憲章第41条及び第48条に基づき、個々の連盟国によってどのような非軍事的措置がとられるのか決定し、それを命令することができる点で、国連システムの方が強力かつ統一的である。⁽²⁴⁾

第16条1項の実施面におけるこのような分権性は、国際連盟において十分に認識されていたのであり、連盟理事会は、第16条の適用の問題について研究するために「国際封鎖委員会」を設置した。⁽²⁵⁾ 同委員会は1921年に報告書を提出したのであるが、それは、①第16条の発動の前提となる規約違反の事実の存否（違法な戦争が生じたかどうか）の認定権が連盟国にあることを確認するとともに、他方、②第16条1項に基づく制裁措置の実施が理事会の手に集中されることを強調したものであった。⁽²⁶⁾ 理事会の勧告を受けて、連盟総会は、規約第16条の改正案と「経済的武器（l'arme économique）に関する決議」と題する決議を採択した。第16条の改正案は、その後、その効力発生に必要な数の連盟国の批准が得られず、結局、不成立に終わったが、一方、総会決議は、第16条の改正が効力を生じるまでの間、第16条の適用のための指針（Directive）として用いられるべく総会が理事会及び連盟国に対して行った勧告であり、しばしば援用されたのであった（同決議第1項）。⁽²⁷⁾

同決議は全19項より成るものであり、先に見たように、第16条発動のための要件事実（違法な戦争が生じたか否か）の認定権が個々の連盟国にあることを確認する（第4項）一方で、制裁措置の実施に向けての理事会の関与の強化を提案している。すなわち、①連盟規約違反の事実が存在するか否かに関して、理事会は意見を公表することができること（決議第6項）、②理事会は、第16条の制裁を実施するため、制裁委員会のような専門委員会を設置して、その援助を求めることができること（第7項）、③理事会は、経済封鎖など第16条所定の措置の開始の時期を連盟国に勧告することができること（第8項）、④理事会は、随時、連盟国に対して、適当な共同行動をとることができるように勧告することができること（第11項）などである。

この総会決議による理事会の権限強化の勧告は、実際に、1935～36年のイタリア・エチオピア戦争に際して実施された対イタリア制裁において現実に応用された。すなわち、1935年

10 月 7 日、連盟理事会は、イタリアが規約第 12 条乃至第 15 条に違反して戦争を開始したと認定する決議を行った後、10 月 9 日には、総会が各連盟国に対して第 16 条適用について賛否を表明させている。また、10 月 10 日に、総会の下に、制裁措置について定めるために、当事国を除く全連盟国によって構成される「調整委員会」が設置されたが、実際には、その下部機関である 18 ヶ国委員会が対イタリア制裁方針を決定した。⁽²⁸⁾ すなわち、同委員会は、イタリアに対する制裁措置として、(1)10 月 11 日に、武器弾薬、軍用機器のイタリアへの輸出禁止を、(2)10 月 14 日には、財政、金融上の措置（イタリアの政府、個人、法人への借款及び公債への応募を禁止する）を、(3)10 月 19 日には、イタリアから輸出される商品の輸入禁止と、一定の物資（馬、ゴム、アルミニウム・ニッケルなど若干の金属）のイタリアへの輸出禁止を勧告した。しかしながら、これらの措置への参加は任意とされた。⁽²⁹⁾（オーストリア、ハンガリー、アルバニア、ベネズエラの 4 国は、すでに 10 月 9 日の時点で第 16 条の適用に公然と反対していたのであり、イタリアとの密接な経済的関係を理由としてこれらの措置への参加を拒否した。⁽³⁰⁾）また、経済制裁の措置は、金融、財政上の措置とイタリアからの商品の輸入禁止にとどまり、イタリアへの輸出禁止の品目はごく少数に限定されており、特に石炭、石油、鉄鋼などの重要品目が除外されたために、イタリアの経済に打撃を与え、戦争の遂行を妨げることはできなかった。⁽³¹⁾ このように、1935 年 10 月に開始された対イタリア制裁はイタリアの軍事行動を制止する効果を発揮することなく、1936 年 5 月、イタリアはエチオピアを軍事的に制圧した。連盟総会は、6 月 30 日、理事会の勧告を受け入れて、7 月 15 日をもって制裁措置を終了させることを承認した。かくして、連盟の実施した唯一の経済制裁は、完全な失敗に終わったのである。⁽³²⁾

（3）経済制裁措置の具体的な内容

経済制裁措置として予定されている具体的な措置を、連盟の場合と国連の場合とを対比させて、次のように概括的に述べることができる。連盟規約第 16 条 1 項は、経済制裁として課される具体的措置として、①規約違反国に対する、一切の通商上及び金融上の関係の断絶、②自国民と規約国国民との間の一切の交通の禁止、③他のすべての国の国民（自国民も当然に含む）と違約国国民との間の一切の金融上、通商上又は個人的交通の防遏を規定する。これらは、連盟規約上、「経済封鎖」と総称される措置である。⁽³³⁾ 規約第 16 条 1 項においては、この「経済封鎖」が経済制裁の中心として予定されていることが、注目される。⁽³⁴⁾ 立作太郎の注釈によるならば、この「経済封鎖」は、一般国際法上で認められてきた平時封鎖や戦時封鎖とは異なる連盟規約上の概念であるが、この「経済封鎖」は、特に非連盟国との関係においては、一般国際法上の戦時封鎖が行われなければ実効を挙げえないであろう。⁽³⁵⁾ 主として非連盟国との関係において、海上においてこの「経済封鎖」を行おうとするならば、必ず一般国際法上の戦時封鎖を行うことになり、戦争状態の成立を認めざるをえない状況となる。⁽³⁶⁾ このように、第 16 条 1 項のいわゆる「経済封鎖」の実施においては、軍事力の行使を伴う場合が多いことが、まず、注目されなければならない。この点で国連憲章第 41 条の場合とは大きく異なる。

憲章第 41 条の措置（非軍事的措置）は、「兵力の使用を伴わない」措置であることが明記されており、その点で、第 42 条の措置とは明白に区別されている。そして、第 41 条の措置では「不十分なことが判明したときに」第 42 条の措置へと移行する（第 42 条）と定められ

ており、武力の行使を含まない制裁（経済制裁）の段階と武力の行使を伴う制裁（軍事制裁）の段階とが概念的に判然と区別されているのが憲章の制裁システムの特徴である。⁽³⁷⁾そして、このことから当然であるが、憲章の下では、「封鎖」は、第41条ではなくて、第42条（軍事的措置）に含められている。

次に指摘される点は、憲章第41条においては、立法過程においても論じられたように、措置が、比較的軽いものから漸次厳しい措置へと段階的に実施されるという考え方が、その根底にあるが、⁽³⁸⁾——規定でも、「経済関係及び……運輸通信の全部又は一部の中断」となっている——連盟規約第16条1項では、制裁措置の段階的实施という考え方はとられていない。「ただちに一切の通商上又は金融上の関係を断絶し、……一切の交通を禁止し、……一切の金融上、通商上又は個人的交通を防遏すべきことを約す」となっている。（規約の起草過程において、フランスとイタリアから段階的制裁案が提案されたがともに退けられている。⁽³⁹⁾）もっとも、連盟の実行においては、1921年の総会決議において「若し経済封鎖の適用が永きに亘ることあらば、軽きものより始めて、漸次厳しき措置に移るを得べきものと為さるるのである」（第14項（立作太郎の訳による））とされたため、一部の連盟国による部分的な経済封鎖の実施も可能とされたのである。⁽⁴⁰⁾

第三に指摘される点は、憲章第41条では「外交関係の断絶」が措置として掲げられているのに対して、連盟第16条1項には含められていないことである。もっとも、この点も、1921年の総会決議では、とりうる制裁措置の一つとして認められている（決議第11項。なお、第12項も参照）。⁽⁴¹⁾なお、同じく1921年の総会決議によって、連盟規約第16条1項にある「一切の交通の禁止」には、郵便・電信・無線通信などの断絶も含まれるものと解釈された（第15項。「交通及び他の一切の交信方法を、特別な規律の下に置くの必要あるものと為すのである。」（立訳による））。

第四に、連盟の実施する経済封鎖の、非連盟国との関係についてである。連盟規約第16条1項によると、連盟国は、「連盟国たると否とを問わず」他のすべての国の国民と違約国国民との間の一切の金融上、通商上又は個人的交通の防遏を義務づけられる。非連盟国との関係でこれを実行しようとするならば、一般国際法上の戦時封鎖を行うのでなければ、實際上十分に実効を挙げることはできないであろう。⁽⁴²⁾なお、規約第16条の制裁措置は、連盟国に対し戦争に訴えた非連盟国に対しても、一定の要件の下に適用されることができる（規約第17条3項）。⁽⁴³⁾国連憲章の下では、後述するように、非加盟国に対して、国連の実施する制裁措置への参加が義務づけられることはない（憲章第2条6項参照）。⁽⁴⁴⁾

（4）経済制裁と軍事制裁との関係

連盟規約第16条に定める制裁システムのもう一つの問題点は、第1項の「経済制裁」と第2項の陸・海・空の兵力による「軍事制裁」との関係である。規定上明らかなのは、経済的措置はすべての加盟国の参加が義務づけられるのに対して（第1項。もっとも、前述のように、その前提となる違法な戦争が生じたかどうかの判断は個々の加盟国に委ねられている。）、兵力による軍事的措置への参加は連盟国の当然の義務ではなく、それへの参加は任意的なものとされている点である（第2項。その規定によると、理事会としては、前項の場合において連盟の約束擁護のために使用すべき兵力に対する連盟各国の陸、海及び空軍の分担程度を関係各国政府に提案するにとどまり、各連盟国がそれを行うかどうか最終的に決定するので

ある)。(45) 規定上必ずしも明確でないのは、第 2 項の軍事制裁が、第 1 項の経済制裁とは別個の独立した措置として位置づけられているのか、それとも第 1 項に定める制裁措置（特に経済封鎖）を実施する上で必要な範囲の付随的な措置として認められたものなのかである。第 2 項が「前項の場合において」と限定しているところを見れば、同項の趣旨は、軍事制裁が経済制裁を実施する必要上、付随的に認められるにすぎないところにあるとする解釈が可能である。（田岡良一がこの解釈を採る。田岡によると、第 16 条 1 項に定める経済的措置のうち、自国以外の他国と侵略国の間の交通の遮断はその実行に兵力を必要とするものであるから——それは、一般に経済封鎖と呼ばれているが、実は兵力をもってする封鎖であり、戦時に行われる封鎖に異ならない（田岡）——、連盟理事会が、調整的に、どの国がこの措置に参加し、また、その提供すべき兵力の種類と数量は何かを決めて、その国々に勧告することが必要となろう。第 2 項はこのことを定めたものである、と。)(46) 一方、これに対して次のような解釈も可能である。第 16 条 1 項によれば、連盟規約に違反して戦争に訴えた連盟国は、当然他のすべての連盟国に対して戦争行為をなしたものと見なされ（戦争状態が成立し）、これに対して他の連盟国は違約国に向かって戦争行為に訴える権利が与えられることになる（前出の 1921 年の総会決議第 3 項の解釈）。この場合の戦争行為が、つまりは、「兵力による制裁」に他ならない。この場合に、理事会は、個々の連盟国による戦争行為が効果的に行われるように第 2 項に定める提案をすることになる、と（立作太郎はこの解釈をとっているようである。)(47) たしかに、規約に違反して戦争に訴えた連盟国と他の連盟国との間に戦争状態が成立し、違約国に対して戦争権を行使する他の連盟国の側は、「兵力による制裁」に従事しているものと見なされることが第 16 条 1 項前段から導き出されたとしても、第 2 項にいう「前項の場合において連盟約束擁護のため」のフレーズが直接的には、「連盟国が第 1 項の下でとる経済断交の場合」を指しているとするのが素直な読み方である。したがって、第 2 項にいう「(前項の場合において連盟の約束擁護のため) 使用すべき兵力」は、第 1 項の経済制裁と結び付いた「兵力的措置」ということになる。つまり、第 2 項の規定は、第 1 項の経済制裁の規定を補充する、従属的な規定であるということになる。いずれにせよ、「第 16 条 1 項の規定が直接的かつ具体的であるのに比べて、第 2 項の規定の仕方は間接的、抽象的なものにとどまり、(そのため、) 第 16 条における軍事制裁の地位は必ずしも明らかではない」のである（香西茂）。(48) これに対して、国連憲章の下では、第 41 条（経済的措置）と第 42 条（軍事的措置）とが明確に区別されて規定されており、しかも、第 41 条の措置では「不十分であろうと認め、又は不十分なことが判明したと認めるとき」（第 42 条）は、軍事的措置がとられるものと、第 41 条から第 42 条への連続性と第 42 条の優位性が、規定の上からは認められるのである。(49)

（条文の解釈・運用）

（一）第 41 条に基づいてとられる措置の性質——非軍事的強制措置

安全保障理事会は、第 39 条に基づいて、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を決定する (shall determine) と、「国際の平和及び安全を維持し又は回復するために」、勧告をするか、又は、第 41 条及び第 42 条に従っていかなる措置をとるか (shall be taken) を決定する (shall decide)。この規定を受けて、第 41 条は、安全保障理事会が、その決定 (its decisions) ——つまり、第 39 条後段にいう「決定する」ことである——を実施す

るために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ（may decide）、かつ、この措置を適用するように国連加盟国に要請することができる（may call upon）と規定する。同条は、続けて、この措置は、経済関係及び（鉄道、航海、航空……その他の）運輸通信手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる、と述べる。もちろん、これは、例示的な列举規定であって、安全保障理事会は、第41条の目的に適ったものであれば——すなわち、制裁の性質を有する、武力の行使を伴わない措置であるならば——いかなる措置をも命ずることができる。⁽⁵⁰⁾

第39条及び第41条の規定の要点は、次のところにある。①安全保障理事会は、第41条の措置を発動する前に、まず、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を決定しなければならない。すなわち、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在が、第41条の措置の発動条件である（この点で、第41条や第42条の下での措置（強制措置）は、第40条の下での措置（暫定措置）と区別される）。安全保障理事会が、誰が平和を脅かしたか、破壊したか、あるいは侵略者であるか決定した上で、その国家に対して第41条の措置を発動するのであれば、これは明確に「制裁」の性質を有する。すなわち、国連憲章は、武力による威嚇や武力の行使を、国際関係において原則的に禁止しているのであるから（第2条4項）、この義務に違反して、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為に訴えた国家に対して、第41条の措置がとられるときは、これは明らかに国際法上の制裁を構成する。これに対して、平和を脅かした国、平和の破壊者、侵略者を特定せず、ただその存在だけを認定して、その除去と平和の回復を目指して第41条の措置がとられる場合には、これは、厳密に言えば、「制裁」にはあたらず、警察的措置というべきであろう。もっとも、安全保障理事会が、平和の破壊や侵略行為といった事態の存在のみを認定したような場合であっても、決議の成立を容易にするために決議の文面に現れないだけで、だれが平和の破壊者、侵略者であるのか明瞭に認識しており、念頭に置いていることも多いであろう。とりわけ、第42条の場合よりも、第41条の場合はそうであることが予想される。かくして、第41条は広義の制裁規定であるといって差し支えないであろう。⁽⁵¹⁾

②第41条や第42条の措置は、「国際の平和及び安全の維持又は回復」を目的とした「集団的措置」（第1条1項）であり、特に、その中でも強制性を付与された「強制措置」（第2条7項但書の文言）である。ここで強制措置というのは、軍事力又は経済的な力の行使を伴った、いわゆる「威力的な（coercive）措置」ということであるが、それにもまして、その措置が対象国に対してその意思に反して強制的に課されるところに、その特質がある。⁽⁵²⁾ 憲章上、第41条及び第42条に基づく措置（第39条後段の文言）が、この強制措置であることについて、学説及び国際司法裁判所の判旨に一致が見られる。⁽⁵³⁾ 強制措置は、第2条7項但書によって、国内管轄権からの免除が認められている。

この強制措置は、事の性質上、安全保障理事会の拘束力ある「決定」によって課されるべきものである。しかし、安全保障理事会（や総会）の「勧告」決議によって強制措置がとられることが可能なのかという組織法上重要な論点が、国連の実践において争われることになった。この点は、行論において検討される。

③第41条の措置は「武力の行使を伴わない措置」つまり非軍事的措置である。この点で、第42条の軍事的措置とは、憲章上、明確に区別されている。しかし、この点も、安全保障理事会の実践において十分に問題となりうる。

第 41 条の解釈・運用上の問題点として、以上の論点がまず検討されなければならない。

1. 「強制措置（enforcement measures）」——第 39 条との関係——

国連の第一の目的は「国際の平和及び安全を維持すること」（憲章第 1 条 1 項）である。第 1 条 1 項は、続けて、この目的達成のために国連に与えられている手段ないし権限に 2 種類があること（そして、それらに限定されていること）を明示する。すなわち、国連の「集団的措置」機能と「紛争の平和的解決」機能である。前者は、同項によれば、「平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとる」国連の権限であり、後者は、「平和を破壊するに至る虞のある国際的紛争又は事態の調整又は解決を平和的手段によって且つ正義及び国際法の原則に従って実現する」国連の権限である。簡単に言えば、前者は、憲章第 7 章（特に、第 39 条ないし第 42 条）において詳述されているような種類の安全保障理事会の権限であり、後者は、同第 6 章に詳述されているような種類の安全保障理事会の権限である。⁽⁵⁴⁾ すなわち、集団的措置機能とは、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の発生という限定された状況（典型的には、国際紛争や事態が武力紛争の域にまで達した段階）において、平和の破壊・侵略や平和に対する脅威を直接的に処理するためだけに——つまり、「国際の平和及び安全の維持又は回復」だけを唯一の目的として——（単に道義的・心理的な圧力ではなく）なんらかの実体的な圧力（軍事的、経済的ないし外交的手段といった）を行使する国連の権限である（ホールダーマンの定義）。⁽⁵⁵⁾ これに対して、後者の、平和的解決機能とは、国際的な紛争や事態というより広い一般的な状況において、この紛争ないし事態が実質的に解決されるように、国連が政治的に介入して調停や仲介を行い、実体問題に関して勧告する（強制するのではなくて）という任務である。つまり、前者は、事態の武力紛争的状況においても「その防止や除去、鎮圧」だけに専念する「火消し」に相当するような非政治的な「警察的任務」であり、それに対して、後者は、紛争や事態のより広い一般的な状況において適用される紛争解決的な政治的任務である。そして、憲章は、前者のような紛争や事態の限定された局面（武力紛争的局面）においては国連が強制的・命令的に関与することを認め、より広い一般的状況においては、国連に政治的（紛争解決的）な、しかし、非命令的・勧告的な権限のみを認めたのである。そして、「第 39 条」の章で検討したように、憲章の起草者は、第一の機能である集団的措置と第二の機能である紛争の平和的解決とを、互いに結合することのない独立の機能として構想したのであった。⁽⁵⁶⁾ 前者の狭い局面に限って、意識的に、国連に実効的な集団的措置機能——包括的な警察的機能——を付与することに、1945 年にサンフランシスコにおいて諸国家は合意したのであった。⁽⁵⁷⁾ このような了解があったからこそ、諸国家は、この時、いわば安心して、集団的措置機能に関して、国連に広範な裁量権——平和に対する脅威などの存在の認定に関して、また、具体的な強制措置の発動に関して——を付与したのであった。別言するならば、武力紛争的段階における国連による純然たる「火消し」のための強制的権限は認めるが、紛争の実質的解決の国連による強制は認められないというのが憲章制定時における、大国、中小国を問わず諸国家の一致した見解であったのである。⁽⁵⁸⁾（国連の実践における、その後の展開に関しては、本コンメンタールの「第 39 条」の章を参照せよ。）

この「集団的措置」の中で中核をなすものが「強制措置（enforcement measures）」である。憲章第 1 条 1 項は、国連が国際の平和と安全の維持のために、「有効な集団的措置をと

る」ものと規定するが、それが、すなわち、「第7章に基づく強制措置」（第2条7項但書の文言）に他ならない。第7章冒頭に置かれる第39条は、この第1条1項の規定を受ける形で、安全保障理事会が、平和に対する脅威などの存在の決定を行った後に、「勧告」をするか、又は、「第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるか」「決定し」なければならない（shall decide）と規定する。この「勧告」と明確に対比された、「第41条及び第42条に基づく措置」の「決定」が「強制措置」の内容をなすものであることは容易に理解されるであろう。⁽⁵⁹⁾ 次に、第41条は、この第39条の規定を受けて、安全保障理事会が、「その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定する」と述べており、第41条に基づく措置の強制性が明示されている。（なお、同条は、続けて、安全保障理事会が「この措置を適用するように国連加盟国に要請する（call upon）ことができる」と述べており、非命令的な「call upon」の用語（第40条参照）が用いられているが、ここは条文作成上不用意な wording がなされたと見るべきであって、このような手順を踏んでなされる（「決定」→「決定」→「要請」）安全保障理事会の「要請」は、実は、「命令」なのであって、加盟国の側はそれに従うべく拘束されるのである。⁽⁶⁰⁾

ここで、「第41条に基づく措置」が「強制措置」であることは二重の意味をもつ。第一に、第41条に基づく措置は、措置自体が、非軍事的ではあるがなんらかの実体的な圧力の行使を伴う威力的な（coercive）措置であって、憲章に違反して平和に対する脅威などを引き起こした国家に対して経済制裁など実体的な害悪を加える行為である。第二に、さらに重要なことは、それが、強制的な（mandatory）措置であるということ、つまり、措置の対象である国家の意思に反して強制的にその措置が課されるところに重要な特質がある。たとえば資産凍結措置のような一般国際法上違法な（*illégal per se*）経済的な措置であっても、安全保障理事会による強制措置としてならば合法的になされることになる。⁽⁶¹⁾ 第41条に基づいて安全保障理事会によって非軍事的措置がとられるとき、加盟国は、第25条に基づいて、加盟国全体のためになされたその「決定」を履行するべく拘束される。この第41条のもつ拘束的な効果は第48条と第49条によって確認されている。

それでは、この第41条に基づく「強制措置」は国際法上の制裁として理解されるべきであろうか。前述したように、第41条や第42条の措置は、憲章上は、第一義的には「警察的措置」として意図されたのであり、憲章によって定められた義務の違反に対する反応つまり制裁を定めたものではない。第7章に基づく強制措置は、憲章の起草者によって、安全保障理事会が、その裁量の下に、国際の平和及び安全の維持・回復を目的として適用する純粋に政治的な措置として構想されたという解釈が、まず可能である。憲章の起草者によれば、侵略や平和の破壊が発生した場合にも、国連が必ず強制措置を実施する必要はなかった。この場合に、安全保障理事会が暫定措置に訴えたり、あるいは平和的解決に任務を限定することも可能であった。あるいは、全然行動をとらない道を選ぶことさえ可能であった。逆に、単なる平和に対する脅威に対処するために、必要ならば、軍事的措置を発動することさえ可能なのが含意されていた。そもそも、強制措置は、平和の破壊者や侵略者を特定することなく、ただそのような事態の除去だけを目的として発動されることが可能である（この場合、消防や警察の活動に類似する）。⁽⁶²⁾ つまり、ケルゼンが述べるように、「第39条の下での強制行動の目的は、法の維持又は回復ではなくて、必ずしも、法と同義語ではない平和の維持又は回復なのである。」⁽⁶³⁾

もっとも、これが、憲章第 39 条の解釈として唯一可能な解釈ということではない。ケルゼンが示唆するように、次のような議論も可能である。すなわち、一般国際法に従えば、他国の利益への強制的な干渉、すなわち、復讐又は戦争は、ただ国際法違反に対する反応、すなわち、制裁としてのみ許容される。憲章第 39 条、第 41 条及び第 42 条によって決定される強制措置は、国家の利益に属する領域への強制的な干渉であるので、憲章が一般国際法と矛盾しないものであるためには、それは制裁として解釈されなければならない。特に第 41 条に基づく非軍事的な強制措置に関しては、これ以外のどんな解釈も可能ではない。これらの措置は復讐の性格を有するものであるが、一般に、復讐は、国際法違反に対する反応、すなわち制裁としてのみ許容されているからである。このように、仮に強制措置が制裁であるならば、安全保障理事会が強制措置をもって反応するいかなる行為も憲章違反としての性格をもつてでなければならない。かくして、加盟国は、憲章の明文で定められた既存の義務のみならず、安全保障理事会が第 39 条に基づいて平和に対する脅威又は平和の破壊であると宣言するいかなる行為をも慎む義務を負うことになる。（なぜならば、安全保障理事会は、憲章の下で、かかる行為を行った国家に対して強制措置をとることが認められており、そして、これらの措置は制裁の性格を有するからである。）すなわち、安全保障理事会は、憲章の明文で定められた義務の違反を構成しない国家の行為を「平和に対する脅威又は平和の破壊」であると宣言することによって、新たにこの行為を慎む義務を創設することが可能になる、と。⁽⁶⁴⁾ この点は、国連の実践を見ても、首肯されるところであり、とりわけ昨今の安全保障理事会の実行からは、自決権の侵害（南ローデシア）、国家のアパルトヘイト政策（南アフリカ）、国内における人権の大規模侵害（ソマリア）、国際テロリズム（リビア）といった国際法違反の事実が、憲章第 39 条の下での安全保障理事会による平和に対する脅威などの存在の決定の対象とされる傾向が看取される。かくして、安全保障理事会のとり強制措置は、制裁措置を中核部分とする国際警察行動（広義の制裁）であると評価されるのである。⁽⁶⁵⁾

このような意味において、第 41 条は、安全保障理事会が非軍事的な強制措置をとるための憲章上の根拠規定なのであるが、その規定の文言は必ずしも明快であるとは言い難い。同条第 1 文には二つの「決定」が登場しており、さらに、非拘束的な文言である「要請（call upon）」が用いられている。その規定によると、安全保障理事会は、「その決定」を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきか「決定する」ことができる、とある。この表現からは、「その決定」自身は（第 41 条ではない）別の根拠規定をもつものであることが推論される。⁽⁶⁶⁾ 第 39 条がそれであって、同条は「第 41 条及び第 42 条」に言及しており、安全保障理事会がこの両条に従っていかなる措置をとるか「決定」しなければならないとはっきりと述べる。かくして、第 39 条と第 41 条とを併せ読むとき、安全保障理事会による非軍事的強制措置の発動は、論理的には次のようなプロセスをたどることになる。すなわち、①まず安全保障理事会は「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を決定（認定）しなければならない。②次に、安全保障理事会は、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために「第 41 条又は第 42 条の措置」（つまり強制措置）をとるという「決定」（安全保障理事会としての意思決定）をなし、③「その決定」を実施するために具体的にいかなる（非軍事的）措置を使用すべきかを「決定」して、それを加盟国に「要請」（実は「命令」）する。（もちろん、これは、憲章が本来予定している経済制裁措置発動のプロセスを論理的に整理したものであり、実際には、これらの「決定」や「要請」が別箇の決議でなされ

てもよいし、あるいは、一つの決議の中にまとめられてもよいのである。)

このように、憲章起草者の元来の考えでは、明らかに、安全保障理事会による強制措置の適用は二つの基本的な条件に服するものであった。すなわち、(Ⅰ) 第一に、強制措置がとられるためには、必ず、その前提要件として、「平和に対する脅威」などの存在決定がまずなされることが必要である。この点を言いかえると、憲章的には、安全保障理事会による「平和に対する脅威」などの要件事実の公権的・拘束的な確定と、それを踏まえて実施される具体的な強制措置とが、一箇の全体的行為の前件と後件として、しっかりと結合されている、ということである(詳しくは「第39条」の章参照)。(Ⅱ) 第二に、強制措置の適用は、全加盟国を拘束する「(安全保障理事会の) 決定」という形式でなされなければならない、という条件である。本来「強制措置」は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為を行った国家に対して、国連が非軍事的又は軍事的な強制力を行使することによって、そのような行為を阻止し、もって国際の平和及び安全を維持・回復する集団的な措置として意図されていた。強制措置の特質は、何よりも、平和に対する脅威などを惹起した国家に対して、その意思にかかわらず、措置が「強制」されるところにあるのであって、そのためには、強制措置をとるという安全保障理事会の意思決定は必ず「決定 (decision)」という形式によらなければならないとされたのであった(「第39条」の章参照)。

しかし、国連の、特に冷戦期の実行は、第7章の根幹をなすこの二つの要件((Ⅰ) 及び(Ⅱ)) から逸脱したものであった。そのため、それぞれにつき深刻な解釈問題を引き起こすことになった((Ⅱ) の論点に関しては、次の第2節で検討される)。すなわち、第一に、安全保障理事会が、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在決定をなすことなく、第41条の非軍事的措置を発動することは、憲章上可能かという問題である。既に見てきたように、憲章の建前からすれば、このようなことは本来許されないはずであるが、安全保障理事会の実践においては、このような要件を満たさない形で非軍事的措置の発動がなされた例がいくつか見られる。たとえば、南ローデシア問題に関する安保理決議217(1965年11月20日)がそうである。同決議は、「すべての国に対して、違法政権を援助したり奨励するいかなる行動も慎み、そして、特に、武器・装備・軍事物資の供給を中止し、さらに石油及び石油製品の輸出禁止を含む、南ローデシアとのすべての経済関係を断絶するため、できる限りのことを行う (to do their utmost) ように要請し (call upon)」た(第8項)。文面からして明らかに非拘束的な勧告決議であったが、第39条の「平和に対する脅威」等の要件認定については、「南ローデシアの一方的独立宣言から生じる事態はきわめて重大であり、……その継続はやがて (in time) 国際の平和と安全に対する脅威を構成することになるものと決定する」と述べるにとどまり、南ローデシアの現在の事態を「平和に対する脅威」と決定したものではない。(同様のことは、安保理決議180(1963)(植民地支配を継続しているポルトガルに対する武器禁輸等を勧告したもの)、181(1963)、182(1963)(いずれもアパルトヘイト政策を行っている南アフリカに対する武器禁輸等の措置を勧告したもの)についてもあてはまる。これらの決議は、いずれも、「平和に対する脅威」等の明確な認定を避けて、「国際の平和と安全を重大に攪乱する (disturb) ものであることを確信して」といったトーン・ダウンした表現が用いられることによって成立したという経緯がある。⁽⁶⁷⁾ これらの決議では、第39条によって要求されている「平和に対する脅威」等の存在決定がなされておらず、したがって、発動された措置も第41条に基づくものであるのか疑いがある。中谷和弘は、これらの措置の

憲章上の根拠として、憲章第 40 条説、憲章第 6 章（特に第 37 条 2 項）説について検討し、正当にも、いずれの説も支持されないと判断する。中谷によると、結局のところ、第 39 条の「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」の認定なくして発動される経済制裁措置は、憲章が本来予定したものではなく、憲章上の根拠を見出すことは困難である。しかし、そのことは、これらの措置が、ただちに組織法違反となることを意味するものではない。憲章が本来予期しなかったものが事後の慣行によって認められるようになった例もあり、このような形での経済制裁発動の場合もそれに該当すると考えられる、と説く。⁽⁶⁸⁾

第 39 条にいう「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」の決定が決議の中で明確になされることなく、経済制裁措置が発動される事例が（特に 60 年代、70 年代に）認められることは事実としても、しかし、このことは、「平和に対する脅威」等の存在決定そのものが第 41 条や第 42 条の措置を発動するための要件として求められなくなったことを意味するものではない（この点、詳しくは「第 39 条」の章参照）。まず第一に、これらの決議はいずれも第 41 条を厳格に適用した拘束的な決議ではなくて、加盟国の自発的な参加を呼びかける「勧告」決議であった（実際に、後に命令的な選択的制裁決議（決議 232（1966））を安全保障理事会が採択したときには、「平和に対する脅威」の存在を明確に宣言した上で拘束力ある「決定」として採択されており、第 41 条発動のための要件に従っているのである⁽⁶⁹⁾）。しかも、これらの決議で「勧告」された具体的な制裁措置は、いずれも、武器・弾薬や石油・石油製品の輸出禁止といった一般国際法上 *légal per se* な制裁措置（国家がそのような措置をとることは、非友好的かもしれないが、一般国際法上違法ではない）であったのであり、安全保障理事会の拘束的な「決定」によるのでなければ違法性が阻却されないような *illégal per se* なものではなかった。つまり、「勧告」された加盟国としては、勧告であるから、それに従っても従わなくても構わないし、それに従った場合でも違法性を問われるようなことはなかった（安全保障理事会は、慎重に、事件の現在の段階では、かかる性質の措置に限定して「勧告」したのであった）。安全保障理事会が、「平和に対する脅威」などの存在を正式に認定して第 41 条を発動する前に、かかる限定された措置を加盟国に「勧告」することは憲章上可能であろう（第 39 条の「勧告」と見てよいであろう。また、勧告される措置の種類によっては、第 40 条の暫定措置と見ることもできよう）。また、当時既に先例もあった（スペイン問題、ギリシア問題に関する総会決議（後出）参照）。

次に指摘されることは、これらの決議が対象としている事態は、少数白人政権による自決権の侵害、アパルトヘイト政策、植民地支配といった事態であり、従来の「平和に対する脅威」の観念に該当するのかが異論もあった事態であった。そのような状況の中で任意的な（拘束的でない）経済制裁決議を成立させるために、決議の文面上の妥協がなされたというのが実情であろう。（この点について、ホールダーマンは次のように論じる。決議の文面において平和に対する脅威又は破壊について何か言及があることは、実際には必要ではない。ある事態が「平和に対する脅威」であるか否かの最良の判定基準は、その事態が平和の破壊へと悪化するのを阻止するために、国連によるなんらかの実体的な圧力の適用が必要であるのか否かが判定することである。この点が十分に確認され、国連がその措置をとることによって、憲章で認められた集団的措置機能の範囲内で行動していることについて、安全保障理事会の内部においてコンセンサスがあるならば、それで十分であると説く。⁽⁷⁰⁾）つまり、事態が客観的に見て明らかに平和に対する脅威又は平和の破壊に相当するものであり、それに対して国連

による非軍事的あるいは軍事的な措置によるなんらかの対応が必要であるという点について理事会においてコンセンサスがあり、それに基づいて具体的制裁措置を勧告する決議が採択されたのであれば、存在決定という要件は実質的にクリアーされたと見るのである。冷戦期に見られたように、安全保障理事会において拘束的な制裁決議を成立させるのに伴う困難さを考慮するとき、この限度での柔軟さは容認されたのであろう)。しかし、後述するように、*illégal per se* な経済的措置を「勧告」する決議の場合には（「決定」する決議の場合には当然として、また軍事的強制措置を「決定」ないし「勧告」する場合も同様に）、その前提として、まず「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を正式に決定（認定）することが必要であると考え（これは、第7章の強制措置を作動させるための前提要件である）。いずれにせよ、冷戦終結後の安全保障理事会の実行においては、かかる変則性は解消している（後述参照）。

2. 非軍事的措置の「勧告」——安全保障理事会（又は総会）は、第41条の下での措置（非軍事的強制措置）を「勧告」できるか——

国連の実践において登場した第41条に関するもう一つの重要な解釈問題は、安全保障理事会（又は総会）が、経済制裁措置を加盟国に対して「勧告」することができるかというものである。憲章上明らかに第41条に基づく武力の行使を含まない措置は、安全保障理事会の「決定」の対象事項である。すなわち、加盟国に対してそれらの措置をとるように義務づける安全保障理事会の行為（「決定」）の対象である。⁽⁷¹⁾ このことは、第39条の文言から明瞭に読み取れる。第39条は、第41条に基づく「決定」が拘束的であり、そして、「勧告」と対比されるものであると規定する。⁽⁷²⁾（「安全保障理事会は、……勧告をし、又は第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるかを決定する。」（“The Security Councilshall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Article 41 and 42,”））このように、国連の実施するすべての強制措置が命令的であること（勧告的ではなくて）、すなわち、安全保障理事会の拘束力ある「決定」によって実施されるというのが明らかに憲章起草者の意図であった。⁽⁷³⁾ もちろん、この、強制措置が安全保障理事会の拘束力ある「決定」によって実施されるという憲章の採用した基本的命題は、国連特に安全保障理事会が大国間の協調（特に五大国の一致）によって運営されるという基本的な前提と結びついていた。したがって、国連の実際の歩みにおいて、この基本的な大国間の協調が結局実現しなかったときに、加盟国の総体が、暗黙のうちに、国連の集团的措置に参加するか否かについて、その都度（ケース・バイ・ケース）自分の意思で決定するという旧来の国家がとってきた政策に復帰することを決めたとしても止むを得ないことであった。⁽⁷⁴⁾ このような背景の下に、国連の実践において、経済制裁などの非軍事的措置を安全保障理事会（又は総会）の「勧告」によって実施することができるのか否かという解釈問題が発生することとなった。

前述したように、第41条や第42条に基づく措置は、憲章上、「集团的措置」の中でも「強制措置」（ないしは「強制行動」）として位置づけられる。すなわち、それらの措置は、とられる措置自体が経済的制裁措置や軍事的措置といった、現実の物理的力の行使を伴う重大な加害行為（威力的・強要的（coercive）行為）であるばかりでなく、措置が向けられている対象国の意に反してでも（つまり、同意なしに）強制的に実現されるところ（制裁性）にその特質がある。このように重大な含意をもつ「強制措置」は、もっぱら安全保障理事会によっ

て、しかも、拘束力のある「決定」の形式で実施されるというのが憲章本来の構想であった。この、集団的措置ないし強制措置は、必ず、全加盟国を拘束する「命令的」⁽⁷⁵⁾なものでなければならないとする見解は、冷戦期の国連においても根強く維持されてきた。1962 年の、国際司法裁判所による「ある種の国連の経費（憲章第 17 条 2 項）」に関する勧告的意見も、この立場に立つものと言える。同意見において、裁判所は、憲章第 11 条 2 項に言う「行動」を「強制行動（coercive or enforcement action）」を意味するものと判断した。続けて、裁判所は次のように述べる。第 11 条 2 項末文は、問題が安全保障理事会の「行動」を必要とするときは、総会はその問題を安全保障理事会に付託しなければならないと言っている。この「行動」という語は、もっぱら安全保障理事会の権限内にあるような行動を意味するに相違ない。それは、安全保障理事会が（たとえば、第 39 条の下で）なしうる勧告を指しているはずがない。なぜならば、総会も、（たとえば、第 11 条により、）類似の権限（つまり、「勧告をする」権限）を有しているからである。この、「もっぱら安全保障理事会の権限内にある行動」とは、憲章第 7 章の標題が示すもの、すなわち、「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」つまりは「強制行動」に他ならない、と説明する。⁽⁷⁶⁾このように、裁判所は、「もっぱら安全保障理事会の権限の範囲内にある行動」つまり「強制行動」が、安全保障理事会の「決定」に基づく行動であるとして理解するのである。⁽⁷⁷⁾

しかし、この、「強制措置」は必ず安全保障理事会の「決定」による命令的なものでなければならないという考え方は、国連の実践において一貫して支持されたわけではない。むしろ、冷戦期の国連の実行においては、内容的に第 41 条や第 42 条の措置に相当する措置が、安全保障理事会や総会の「勧告」決議として採択されるのが通例であった。（「1966 年の南ローデシアに対する経済制裁決議（安保理決議 232）」が、国連の歴史における命令的措置の最初のケースとなったが、この決議の成立は、当時の国際社会の政治力学と経済的な好適条件の存在による特異な事例であったと見るのが素直な見方であろう。」（ホールダーマン）⁽⁷⁸⁾）この時期、安全保障理事会には、平和を維持するための効果的な行動をとる条件が存在せず、したがって、強制措置をとるための「決定」をなすことができなかったからである。⁽⁷⁹⁾決議で要請されている措置の内容が第 41 条の範囲に該当する安全保障理事会決議の事例としては、アフリカ大陸において植民地支配を継続していたポルトガルに対して武器禁輸等を発動した決議 180（1963 年 7 月 31 日）、218（1965 年 11 月 23 日）、アパルトヘイトを行っている南アフリカに対して武器禁輸等を発動した決議 181（1963 年 8 月 7 日）、182（同年 12 月 4 日）、同じくナミビア支配に関連して南アフリカに対して発動された決議 283（1970 年 7 月 29 日）、301（1971 年 10 月 20 日）、白人少数支配政権の下で一方的独立を宣言した南ローデシアに対して、政権の不承認と経済関係断絶等の措置を発動した決議 216（1965 年 11 月 12 日）と 217（同年 11 月 20 日）などを挙げることができる。これらの決議が、安全保障理事会において、非命令的、非拘束的な決議として採択されたことは明白である。まず、これらの決議は、いずれも、「平和に対する脅威」等の第 39 条の要件認定を意識的に回避している。（たとえば、1963 年に採択された 3 つの決議（決議 180、181、182）では、いずれも、事態が国際の平和を「重大に攪乱するもの（seriously disturbing）」であるという表現が用いられているが、これは、事態が第 39 条にいう「国際の平和に対する脅威」ではないことを示すために理事会において意識的に使用されていた表現である。⁽⁸⁰⁾この態度は、その後の上記の諸決議においても踏襲されており、1965 年の決議 217 では、事態が「重大（grave）」であって、その「継続」が国際

の平和及び安全に対する脅威を構成することになろうと警告しているが、これは、もちろん、事態が平和に対する現実の脅威ではないことを示すために意図された表現であった。⁽⁸¹⁾ また、これらの決議においては、「要請する (call upon)」、「要望する (request)」、「促す (urge)」といった、安全保障理事会内部において非拘束的な文言として了解されていた用語が意識的に使用されている。(たとえば、1963年の決議 180、181 の場合、総会の勧告を受けて、安全保障理事会に提出された当初の決議案では、加盟国が望まれた措置を適用すべきことを「決定して (deciding)」となっていた決議前文の箇所が「要望されて (requested)」に変更された上で採択されたのであった。⁽⁸²⁾ また、安全保障理事会の審議において、採択される決議の非拘束性を強調する発言が、理事国(常任、非常任を問わず)によってなされている(決議が「第7章」や「第41条」に基づくものではない、とか、決議によってとられる措置は、「集団的措置」ではない、といったように⁽⁸³⁾)。

それでは、安全保障理事会(又は総会)が非軍事的な措置を加盟国に「勧告」することは、憲章上、合法なのか、違法なのか。そして、もし合法であるならば、その憲章上の根拠は何か、が問題となる。最初の問題は既に解決済みと言えるかもしれない。上述したように、もっぱら冷戦期の実行であるが、安全保障理事会によるこの種の「勧告」決議はいくつも採択されており、特にそれに対して重大な異議も申し立てられていない。⁽⁸⁴⁾ 中谷和弘によれば、第39条の「平和に対する脅威」等の認定なくして発動される経済制裁措置(したがって、当然に、非命令的、非拘束的な決議)は、憲章が本来予定していたものではなく、憲章上の根拠を見出すことは、困難である。しかし、憲章が本来予期しなかったものが事後の慣行によって認められるようになった例もあり、このような形での経済制裁発動の場合もそれに該当すると考えられる、と説く。⁽⁸⁵⁾ しかし、事後の慣行ということで、どのような憲章規定からの逸脱も当然に許されるわけではなく、それが、憲章の規定とその精神から見て許される範囲の、慣行による発展であるのかが問われるであろう。それが、第二の問題である。既述のように、それまでの国連内部の実行や学説においては、「拘束力ある決定のみが、第7章の核心をなす効果的な集団安全保障のための十分な措置となりうるものであり、したがって、第41条は、(第42条とまったく同様に、)拘束的な決定の形式でしか発動しえない」というのが支配的な考え方であったのであり、したがって、非軍事的措置の「勧告」決議について、その憲章上の根拠を第41条以外に求めようとするのが一般的な傾向であった。⁽⁸⁶⁾ そして、その根拠として、具体的には、第39条の「勧告」、「第6章」、あるいは、第24条の下での安全保障理事会の「平和維持のための主要な責任」などが、しばしば、援用されている。⁽⁸⁷⁾ たとえば、中谷は、次のように論じる。軍事的強制措置の発動を決定した二つの安全保障理事会決議(決議 83、221)の憲章上の根拠は、第39条の「勧告」であると解せられている。そうであるならば、同様に、第39条の要件認定の後、経済制裁措置(非軍事的措置)を「勧告」することも可能であろう。第39条の「勧告」の受範者及び内容に関しては特に制限がないと解せられるため、このような可能性は排除しえないであろう、と。⁽⁸⁸⁾ しかし、決議 83 や決議 221 の合憲性の根拠を第39条の「勧告」に求めることは、第39条の立法史から見ても、第39条や第42条の解釈論として重大な難点を含んでいると断ぜざるを得ない(詳しくは、「第42条」の章参照)。また、第6章の文言や精神は、制裁を課することを意図した決議を正当化するものではないこと、また、第24条説についても、同条が単独で具体的な権限の根拠規定とはなりえないことなど、これらの所説には容易に反論が可能である。これらの決議で「勧告」され

ている措置は、典型的に第41条に掲げられている措置であり、国連がこれらの措置をとるときの根拠規定は同条であると見るのがごく自然である。そして、最初に確認しておかなければならないのは、次の点である。すなわち、もしも我々が、「憲章の起草者にとって、（第39条に規定するように）第41条や第42条に定める措置の発動は必ず安全保障理事会の『決定』によらなければならない」ということが、国連による集団安全保障の根幹をなすものであり、絶対に譲れないことであった」という前提に立つ限り、ここにはもはや選択の余地はないであろう。⁽⁸⁹⁾ すなわち、安全保障理事会がただこういった措置を「勧告」するだけであって、最終的な決定を個々の加盟国にまかせることは、論理必然的に憲章違反ということになろう。

ここで、憲章上の根拠を第41条以外の条文（たとえば第39条の「勧告」）に求めたとしても当然ではあるが、なんら事態の改善にはならない。（先の前提に立つかぎり、明らかに「自己矛盾」に陥ってしまう。第39条が、明示的に、第41条の措置をとることは「決定」によるものと定めているのであるから。）かくして、より良い解釈は次のようであろう。国連の実践を通じて、第41条及び第42条の適用として非軍事的措置や軍事的措置が制裁措置として勧告されるようになり、一般に容認されている（つまり、「後に生じた慣行」の理論⁽⁹⁰⁾）。たとえ憲章起草当時は、第39条の文言どおり、第41条や第42条の措置をとることは必ず安全保障理事会の「決定」による、という厳格な解釈がとられていたとしても、その後の国連の実行では、第7章の基本理念（集団安全保障）から見て第41条や第42条についてこのように厳格な解釈に固執することは要求されていないと解釈されるようになった（国際司法裁判所も、1962年の勧告的意見において、第42条に関してであるが、「第43条の特別協定が締結されていないところで、緊急事態が発生した場合に、憲章が理事会を無能力のままに放置すると見ることはできない」と述べている⁽⁹¹⁾）。実際、第41条の文言や精神はそこまで要求していないと見るべきであり、拘束的なものとして課される制裁と同様に、勧告される制裁の法的根拠を提供するのも第41条であると解釈することは十分に可能である。すなわち、第41条は、外交関係の断絶に始まり経済関係の全面的中断という強い措置に至るまで、さまざまな程度と種類の措置をリストとして掲げているのであるから、同条は、安全保障理事会がその「決定」に単なる「勧告」の性質を付与することによって、その程度を弱めることを黙示的に認めているものと解される⁽⁹²⁾（なお、第41条に例示されている措置は、すべて一般国際法上 *légal per se* の措置であり、*illégal per se* なものは含まれていない⁽⁹³⁾）。かくして、第7章の基本理念（集団安全保障）について上述のような考え方を採るとき、第41条の解釈として、同条の規定する広い「決定をなす」権能にはより狭い「勧告をなす」権能も含まれる——大は小を兼ねる——という立論が可能となる。⁽⁹⁴⁾ 国連の実践において、憲章の予測していない状況に対応して、国連の主要な目的（集団安全保障）に照らして、このような第41条の再解釈がなされたのである。⁽⁹⁵⁾（なお、コンフォルティが指摘するように、こういった「勧告」決議の採択にあたって米・英・仏・ベルギーなど西側の代表は、これらの決議が「第41条」や「第7章」の適用ではないとしばしば発言している（たとえば、安保理決議181（1963）、191（1964）、218（1965）などで⁽⁹⁶⁾）。この見解が憲章解釈として適当ではないことは既述のとおりであるが、こういった発言の真意は、その決議の非拘束性を確認するところにあったと見るべきである。つまり、その決議が非拘束的であることを条件として、その決議に賛成するか、あるいは拒否権を行使してその成立を妨げることはしないという、その国の意図が表明されたものと解すべきであろう。⁽⁹⁷⁾）このように、国連発足後の憲章法的発展として、

安全保障理事会は、必ずしも「平和に対する脅威」などの存在決定を明確になさずに、一般国際法上 *légal per se* な経済制裁措置を「勧告」する決議を採択するようになった。もちろん、これは「勧告」決議であるので、全加盟国がこの措置をとるべく義務づけられることはない。この限りにおいて、経済制裁としての効果の点では十全ではないが、にもかかわらず、それは、平和を侵犯したものと見なされる被制裁国に対して（against）向けられる国連の措置（集団的措置）である。そして、それは、第 41 条に掲げられている種類の措置（非軍事的措置）を「勧告」するものであり、義務的・強制的制裁に同じく、憲章上の根拠は第 41 条なのである。⁽⁹⁸⁾

これに対して、*légal per se* の措置であっても、その実施を全加盟国に対して義務づける場合や第二次ボイコットを課する場合（被制裁国と貿易等の経済関係を継続している決議違反国に対してさらに経済制裁措置を課すること⁽⁹⁹⁾）には、また、一般国際法上 *illégal per se* の措置（資産凍結・没収等）を被制裁国に対して課する場合には、一般国際法上の合法性の要件を derogate するために、組織法上の要件に正しく従う必要がある。⁽¹⁰⁰⁾ すなわち、安全保障理事会によって、①「平和に対する脅威」等の存在決定がなされた上で、②かかる措置をとることが「決定」されることが必要である。ただし、この点も、国連の「後に生じた慣行」によって要件が緩和されている。すなわち、①の第 39 条の要件認定に関しては、第 39 条の要求と乖離するところであるが、黙示的な認定もなされている。つまり、決議の文面上明確に要件認定はなされていないが、客観的に見て明らかに「平和に対する脅威・平和の破壊又は侵略行為」が存在する状況であり、かつ、そのような状況認識について安全保障理事会内部にコンセンサスがある場合には、かかる明示的な言及を省いて、ただちに経済制裁措置をとると規定するのである。また、②の要件についても、被制裁国に対して（against）第 41 条の措置をとるという安全保障理事会の意思が明確に確認されていれば、加盟国に具体的な措置が「勧告」されていることで十分とされたのである。つまり、前出の、非軍事的強制措置の発動の概念図（チャート）によるならば、①の第 39 条の要件認定がきわめてあいまいな表現でなされ、次に②の第 41 条の措置をとることの「決定」（安全保障理事会としての意思決定）が、決議の文面上必ずしも明確になされておらず、いきなり③の具体的な制裁措置の実施の「決定」の部分が（それも）「勧告」として文面上現れるのである。（ここでは、「勧告」は、集団的措置機能という安全保障理事会の実体的な権能——全体として「決定」の枠組みに属する——の中の一部として、つまり「決定」の実施のための手段・手続として位置づけられる。すなわち、ホールダーマンのいう「手続としての勧告」であって、第 39 条の「勧告」規定や第 6 章中に見られるような実体的な「勧告」——安全保障理事会や総会のような国連の機関が、紛争の当事者の間に立って、合意された解決に到達するように説得や仲介を試みる場合の通常的手段（ツール）——とは性格を異にするのである。⁽¹⁰¹⁾）もとより、このような決議は第 39 条及び第 41 条の規定から大きく逸脱するものと言わざるをえないのであるが、冷戦期の、とりわけ 1960 年代、70 年代の安全保障理事会の実行においては、このような変則的な第 41 条の適用を余儀なくされたのであった。いずれにせよ、冷戦終焉後は、（第 42 条は別として、少なくとも）第 41 条に関する限り、かかる変則的な適用は影を潜め、正常に復したと評しうるのである。

I. 総会による経済制裁措置の「勧告」

関連する問題として、それでは、総会が第 41 条の措置を勧告することは可能か（言うまでもないが、総会には、拘束的な「決定」をする権限は付与されていない）。まず、総会は、安全保障理事会が当然第 41 条の措置をとるべきなのにとらないでいるときに、安全保障理事会に対してそのような措置をとるように要請（「勧告」）することは、憲章第 11 条 2 項や第 10 条の規定から見て異論のないところであろうし⁽¹⁰²⁾、実際にも行われている（たとえば、パレスチナ問題に関する決議 181（II）（1947 年 11 月 29 日）など）。また、総会自身が、加盟国に対して、第 41 条の範囲に属する制裁措置をとるように「勧告」する決議も、とりわけ冷戦期には数多く採択されている（たとえば、朝鮮戦争に関連して決議 500（VI）、その他、ナミビア問題、南アフリカのアパルトヘイト問題、アフリカのポルトガル領植民地問題などに関して。後出）。さらに、総会は、自ら加盟国に対してこうした勧告決議を採択した後に、安全保障理事会に対して、それを拘束力あるものとするように「決定」決議を採択するように要請することもある（たとえば、ローデシア問題に関連して、制裁をポルトガル、南アフリカの両国に対しても拡大するように（いわゆる第二次ボイコット）安全保障理事会に対して要請した総会決議 2652（XXV）（1970 年）など）⁽¹⁰³⁾。

このうち、特に、総会が加盟国に対して、特定国家を対象として非軍事的な制裁措置をとるように勧告する決議に関しては、安全保障理事会の専権事項に属する第 41 条に該当し、安全保障理事会の権限を侵害するという異議が提起されたこともある。この点を、事例に即して少し検討しておこう。

(1) スペイン問題

1946 年、総会は、スペインのフランコ政権に対する制裁措置として、スペインの全権大使・公使の即時召還、専門機関や国連主催の国際会議へのスペイン代表の出席拒否といった外交的措置をとるように勧告した（決議 39（I））⁽¹⁰⁴⁾。これは、一般国際法上 *légal per se* の措置であった。この間の経緯を見ると、次のようであった。まず、安全保障理事会においてスペインとの外交関係の断絶を要請する決議案が提出された。しかし、この決議案に対しては、フランコ政権の存在が、せいぜい言って「潜在的な平和に対する脅威」を構成するに過ぎず、第 7 章に基づき行動するための条件がスペインには存在しないとして、「第 39 条」及び「第 41 条」への言及を削除する修正がなされたが、結局、決議案自体が理事会の多数を得られず否決された。また、この問題を総会に付託し、総会が同趣旨の勧告をなすように、総会に対して安全保障理事会が要請する、という提案も、拒否権によって否決された。⁽¹⁰⁵⁾ しかし、多くの加盟国が、総会に対し、加盟国のスペインとの関係を審議するように要求した。⁽¹⁰⁶⁾ かくして、総会自らの判断によって、前記の決議（決議 39（I））が採択されたのであった。同決議は、国際の平和及び安全を維持・回復するための集団的措置を勧告する総会の権限に基づくものとは意図されていなかった。しかし、勧告された具体的措置は、明らかに、第 41 条の下で安全保障理事会がとることを認められている種類のものであった。しかし、これに対して、加盟国の側からは公然とした反発は見られなかった。大方の反応は、大使・公使の召還といった措置は一般国際法上 *illégal per se* の性質のものではなく、個々の加盟国がこれを取りうるのであるから、総会が加盟国に対してかかる措置を集団的にとるように勧告することも、第 12 条の手続的制限に服する限り、第 10 条又は第 11 条 2 項の下で可能である、という

ものであった。⁽¹⁰⁷⁾

(2) 1947～49年のギリシア問題

このときも総会は、安全保障理事会での審議の行き止まりの後に、行動をとるように加盟国によって要請された。⁽¹⁰⁸⁾ 1947年に総会の下に設立されたバルカン特別委員会の報告を受けて1948年に採択されたギリシア問題に関する総会決議（決議193（Ⅲ））は⁽¹⁰⁹⁾、アルバニア、ブルガリア及びユーゴスラビアによるギリシア国内のゲリラに対する軍事支援の継続が「バルカン半島における国際の平和及び安全を危うくする」と認め、「すべての加盟国及びその他のすべての国家に対して」、ゲリラを支援するいかなる行動も差し控えるように勧告した。⁽¹¹⁰⁾ 次いで、翌49年に採択された決議（決議288（Ⅳ））において、総会は、前決議でなされた勧告を繰り返すとともに、「すべての加盟国及びその他のすべての国家に対して」、アルバニア及びブルガリアに対する武器その他の戦争物資の、直接又は間接の供給を差し控えるように勧告した。⁽¹¹¹⁾ このようにギリシア問題では、総会は一步踏み込んで、事態の継続が国際の平和及び安全を危うくするものと判断した上で、加盟国及び非加盟国に対して、政治的及び経済的な一定の措置（いずれも *légal per se* なもの）をとるように勧告したのである。このような総会の行動は、第39条及び第41条の下で安全保障理事会に排他的に認められている権限を侵害することにならないのか、疑念を生じさせることになった。⁽¹¹²⁾ そして、この総会の積極的な態度は、1950年の「平和のための結集」決議（決議377（Ⅴ））及び朝鮮戦争との関連で採択された総会決議において一層明らかになったのである。

(3) 「平和のための結集」決議

この決議によって、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為があると思われるいかなる場合にも、安全保障理事会が常任理事国の全員一致が得られないために（つまり拒否権の行使によって）、国際の平和及び安全の維持に関するその主要な責任を果たすことができないときは」、総会がそれに代わってただちにその問題を審議できることとされた。そして総会は、必要ならば、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために集団的措置（特に、平和の破壊及び侵略行為の場合には、必要に応じ軍隊の使用を含む）をとるように、加盟国に対して「適当な勧告」をなすものとされた。もちろん、この決議の眼目は、当時朝鮮において遂行されていた国連の軍事活動が、安全保障理事会における拒否権行使によって挫折されることなく継続されるところにあったが、決議にいう「集団的措置」の「適当な勧告」には、第41条に規定する非軍事的措置の勧告も含まれるのである。

この決議の内容は一見して分かるように、憲章の明文の規定にはない新奇なものであったために、当然に、国連内外でその憲章上の合法性をめぐる激しい論争が生じた。⁽¹¹³⁾ 今日では、決議の本体部分が援用される可能性はほとんどないと思われるので、ここでは簡単に整理しておこう。決議を推進したアメリカなど西側諸国の議論（多数説）は次のようなものであった。①第24条の、安全保障理事会が安全保障の領域で「主要な（第一義的 *primary*）責任」を負っているという文言自体、第二次的、補充的な責任が存在することを意味し、総会がこれを引き受けることを排除していない。②第10条の下で総会には「憲章の範囲内のいかなる問題」に関しても勧告をなす広い権能が付与されており、それは第11条によって制限されていない（第11条4項参照）。総会は、もしも大多数の賛成を得るのであれば、当然にか

なりの重要性をもつ、加盟国に行動するように奨励する勧告決議を採択できるであろう。③第11条2項末文のいわゆる行動条項にいうところの「行動」は、安全保障理事会にのみ認められている「決定」に基づく拘束的な性質の措置を指すのであり、単なる勧告はこれにあたらない。したがって、総会が加盟国に対して集団的措置をとるように「勧告」することは、第11条2項末文の禁止には該当しない。④いずれにせよ、国際の平和及び安全の維持のため「有効な集団的措置をとる」こと（第1条1項）は、単に安全保障理事会の「主要な責任」ととどまらず、第1条1項で示されているように国連全体にとっての第一目的であって、安全保障理事会内部の対立のゆえに不実施のまま放置されていてよいような問題ではない、と。これに対して、ソ連などによる反対論は、特に第11条2項末文に依拠するものであった。ソ連などによると、①総会が集団的措置を勧告する権能を行使することは、憲章の基本をなす、集団的安全保障の領域における安全保障理事会の負う第一義的責任という原則（安全保障理事会と総会との間の権限分掌の原則）、及び安全保障理事会における大国一致の原則に違反する。②第11条2項末文の規定によると、総会に付託された国際の平和及び安全の維持に関する問題で「行動を必要とするもの」は安全保障理事会に付託されなければならない（shall）となっている。総会の権限について規定する条項にこのような制限が置かれていることが意味するところは、総会にはもともとこのような権限は認められていないということであり、特に、同条項にいう「行動」とは、第42条でこの同じ語が使用されていることが正に示すように、武力の行使を含む行動に他ならない、というものであった。⁽¹¹⁴⁾

憲章規定の厳密な文理解釈としてはソ連側の主張に分があることは明らかであろう。憲章起草者が、加盟国による軍事力の行使を総会が「勧告」するという事態を決して考えていなかったことは準備作業を通して実証されるところであるし、事実、憲章規定もそのように構文されていない。しかし、ここでの要諦は、冷戦下の国連の実践において、第7章が予定していた「国連軍」は誕生せず、拒否権の乱発に象徴される安全保障理事会の機能不全の中で、朝鮮戦争のような事態が発生したときに、世界平和の維持・戦争の防止を最大の目的とする国連が、安全保障理事会の内部事情を理由に徒手空拳のまま傍観することが許されるのかという点に帰着する。その意味で西側の主張（とくに前記の④）はそれなりの説得力をもつのである。つまり、憲章が前提としていた世界政治の構造から現実の世界が甚だしく隔たってしまったときに、国連の至高の目的達成のためには、国連の実践においてどの程度まで憲章の明文の規定から離れることができるのか、許されるのか、という問題である。

ここではこれ以上この基本問題に立ち入らずに、第41条との関連に限定して、「平和のための結集」決議の憲章法的評価をまとめておくことにしよう。結論をまず述べれば、「平和のための結集」決議は憲章違反と断定せざるを得ないということになる。①同決議は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在決定（認定）権限が総会にもあると認めているように解される点で（「……があると思われる場合において」という大変にあいまいな表現である）、第39条に違反する。第39条では、安全保障理事会のみが明示的に（すなわち一義的明確に（もっとも、この点に関しては、冷戦期の実行では緩和されており、黙示的に、あいまいな表現でなされている例もある。前出参照）、第39条の要件事実の存在認定を行うものと明確に規定されている。これは、第7章を作動させるための根幹をなす前提条件であり、憲章法的発展としても、これから逸脱できないと考える。⁽¹¹⁵⁾ そうではなくて、この「……があると思われる場合」の表現は、大体において、客観的に見てそのような状況が存在するな

らば総会が軍事的・非軍事的制裁措置を勧告しうる、という趣旨であるならば、第 39 条の要件事実の存否を正式に行わずに、軍事的・非軍事的措置をとりうるということになり、これまた（というか、これの方が）第 39 条という、第 7 章の根幹規定からの重大な逸脱となる。

②この決議は、総会が、兵力を使用する「集団的措置」を、また、一般国際法上 *illégal per se* の経済制裁措置を「勧告」しうるとしている点で、第 39 条、第 41 条及び第 42 条に違反する。第 39 条によると、これらの措置は、安全保障理事会によって、「平和に対する脅威」などの要件事実を認定した上で、第 41 条及び第 42 条に従って措置をとると「決定」される必要がある。既述のように、国連の「後に生じた慣行」で緩和された点は、第 39 条の要件事実の認定が黙示的に、ないし、やや不明確になされている点と、その上で（安全保障理事会によって第 41 条又は第 42 条の措置をとると明確に意思決定がなされているのであれば）具体的な（軍事的又は非軍事的な *illégal per se* の）措置を加盟国に対して「勧告」することができるとしている点である。少なくとも、慣行によって緩和された形式であれ、これだけの手続を踏まなければ、被制裁国に対して（against）、その意思にかかわらず強要されるという強制性を獲得することはできないであろう。そして、この緩和された形式であれ、この手続が採れるのは、このような権限を憲章上排他的に付与されている安全保障理事会のみである。（この点で第 11 条 2 項末文の「行動」に関する多数派の解釈（前記③）は、端的に誤りと言うべきである。これに対して、1962 年の国際司法裁判所の勧告的意見は、この点で正しい解釈に立っていると読むことができる（後述参照）。要するに、「平和のための結集」決議は、朝鮮戦争のときに安全保障理事会の「勧告」決議によって軍事的な集団的措置がとられた経験を、勧告機能しか有さない総会にそのまま（安易に）類推適用したものと評されよう。⁽¹¹⁶⁾ しかし、既に述べたように、安全保障理事会であれば（一見したところ）「勧告」によって軍事的措置や一般国際法上 *illégal per se* な非軍事的措置をとりうるとしても、そのことから、総会も勧告でかかる措置をとりうるということには決してならないのである。

総会は 1951 年 2 月 1 日の決議で（決議 498（V））、朝鮮戦争に大挙介入してきた中国義勇軍の行動を「侵略行為」として認め、中国に対して敵対行為の停止と軍隊の撤退を勧告し、次いで同年 5 月 18 日には、総会は、「すべての国家」に対して、中国と北朝鮮の支配下にある地域への武器弾薬・戦争物資の禁輸措置をとるように勧告した（決議 500（V））。このような総会の行動は「平和のための結集」決議に基づく権能を行使したものであるが、中国に対してその行動を「侵略行為」と認定し、非軍事的制裁措置を適用したことを憲章違反とする反対意見も見られた。⁽¹¹⁷⁾

これ以後、「平和のための結集」決議に基づく総会のこの権能が行使されることはなかった。ただ決議中の、緊急特別総会を召集するための手続規定のみが用いられるだけで今日に至っている。1956 年 10 月にスエズ動乱に対処するために開かれた緊急特別総会も、この決議によって召集されたものであるが、そこで設立された「国連緊急軍（UNEF-I）」は「平和のための結集」決議を根拠とするものではなかった。⁽¹¹⁸⁾ 1962 年の国際司法裁判所の勧告的意見が正しく指摘するように、UNEF-I の法的根拠は「平和のための結集」決議ではなくて、次の 2 点に求められるべきである。① UNEF-I はたしかに本格的な軍隊ではあったが、そのマンデートによってきわめて限定的な軍事的機能しか付与されておらず（その実質は、第 40 条の暫定措置、防止措置に属するものと見るべきである→「第 40 条」の章参照）、軍事的強制目的のために使用されるものと意図されてはいなかった。⁽¹¹⁹⁾ したがって、それは、「平和のため

の結集」決議にいうところの「平和の破壊又は侵略行為の場合の兵力の使用」にはあたらない。②また、同軍隊は、駐留国（エジプト）の同意を得て、その領域内に展開したのであり、UNEF の活動の根拠は、伝統的な国際法にいう「駐留国の招請ないし同意」にあった。このような理由から国際司法裁判所は、UNEF の合法性を認めたのであり、しかも、次のような意味深長な表現を用いてこう結論する。「それゆえ、UNEF を設立した総会決議の文面からして、UNEF は実質的に第 7 章の下での強制行動では決してなかった。強制行動は、憲章に従って安全保障理事会によってのみオーソライズ（authorize）されうるのである。」（傍点、筆者。）⁽¹²⁰⁾ アレチャガが正しく指摘するように、⁽¹²¹⁾ ここで裁判所が、「命じる」とか「決定する」ではなくて「オーソライズする」の語で表現している点は重要である。すなわち、裁判所によると、強制行動をオーソライズし（これには「命令」の場合も「勧告」の場合も含まれる）、それに一般国際法上の合法性を付与することができるのは、憲章上ただ安全保障理事会のみである。この判旨の明白な含意は、総会には国家による武力行使を「勧告」によってオーソライズする——加盟国が一般国際法上 *illégal per se* なその措置をとることを合法化する——権限は与えられていない、ということである。⁽¹²²⁾ この裁判所の判旨が「平和のための結集」決議の中心部分に対して重大な損傷を与えたことは疑いのないところである。これ以後、同決議の中心部分（決議 A の A1 項）が国連において援用されることはなく、同決議の主要な推進者たちも、反対の立場をとるか（フランス）、暗黙のうちにその主張（総会が正当な意味での強制行動を勧告し、それによってオーソライズすることができる、という）を放棄しているのである（アメリカ）。⁽¹²³⁾

（4）総会のその後の実行

総会は、特に冷戦期に、南アフリカ、ポルトガルを対象として経済制裁及び外交制裁の措置を加盟国に勧告する多くの決議を採択している。すなわち、南アフリカのアパルトヘイト問題に関して、加盟国に対して、外交関係の断絶、南アフリカの船舶の自国港湾への寄港禁止・自国船舶の南アフリカ領内の港湾への寄港禁止、南アフリカとの輸出入禁止、南アフリカ航空機の着陸・上空通過の禁止の措置をとるように勧告した（決議 1761（1962 年 11 月 6 日））。南アフリカのナミビア支配の継続に関して、同国に対する武器・軍事物資及び石油・石油製品の輸出禁止を加盟国に勧告した（決議 1899（1963 年 11 月 13 日））。ポルトガルによるアフリカにおける植民地支配の継続に関して、加盟国に対して、同国に対する武器禁輸措置をとるように勧告した（決議 1807（1962 年 12 月 14 日））。さらに、同国を対象として、措置をさらに拡大して、前記の南アフリカに対する決議 1761 とほぼ同一内容の外交的及び経済的制裁措置をとるように勧告した決議 2107（1965 年 12 月 21 日）などである。⁽¹²⁴⁾ これらの決議はすべて、「平和に対する脅威」などの存在認定がなされていないところで、一般国際法上 *légal per se* な制裁措置が勧告されたものである。こういった措置であるならば、たとえ第 41 条に該当する措置であっても、総会は、既にギリシア問題やスペイン問題で先例があるように、憲章第 10 条又は第 11 条 1 項に基づく一般的権限に基づき加盟国に勧告しうるのである。⁽¹²⁵⁾

いずれにせよ、第 41 条に掲げられているような非軍事的な制裁措置を加盟国に勧告する総会決議は、冷戦期に特徴的に見られた現象であり、冷戦が終焉した 1990 年代以降の国連の実行では、第 41 条の発動はすべて安保理決議の形式でなされているのである（後述参照）。

3. 「兵力の使用を伴わない措置」——第42条との関係——

第41条は、明示的に、同条に基づいてとられる措置が「兵力の使用を伴わない措置」であると規定する。「兵力の使用を伴う措置」は第42条の領域に属するのであり、そして、第42条によると、安全保障理事会が「第41条に定める措置では不十分であろうと認め、または不十分なことが判明したと認めるとき」に第42条の軍事的措置がとられるのであるから、非軍事的措置の段階と軍事的措置の段階の間には、憲章上明確に仕切りが設けられている。この点で、前述したように、国際連盟規約第16条の仕組みとは対照的である。軍事行動が不断にエスカレートしていく危険性を含んでいることを考慮して、第41条の段階では軍事力の使用が明確に排除されたものと推察される。同じ考えから、憲章では、「封鎖」は、連盟規約の場合とは異なり、はっきりと第42条の方に含まれている。したがって、経済制裁措置に付随して実施される封鎖も、憲章上は、第42条の適用として扱われることになる。強制措置としての軍事行動は、第42条に従ってのみ憲章上可能だからである (Frowein)。⁽¹²⁶⁾ これに対して、この種の封鎖は、第41条に基づいてとられた経済制裁措置の一部を構成し、その履行を確保するための措置であり、第41条に属するという見方もある。⁽¹²⁷⁾ この点は、南ローデシア問題に関連して実際に問題となった。すなわち、1966年4月9日に採択された安保理決議221は、安保理決議217(1965)で「勧告」された任意的(非拘束的)な経済制裁措置の実効性を確保することを目指したものであり、イギリスに対して、禁輸破りの疑いのある外国船舶を公海上で遮断するために、必要ならば武力を行使する権限を付与 (empower) した。同決議は「第7章」又は特定の条文への言及は一切せずに、ローデシアの違法な政権の継続の「結果として生じる事態が平和に対する脅威を構成するものと決定 (determine)」して、南ローデシア向けの石油を積んだギリシア船籍のタンカーがモザンビークの港に到着するのを、必要ならば武力を行使してでも阻止するように要請した (call upon)。この決議においてイギリスに対して「要請」ないし「権限付与」されている措置は、実質的に封鎖に相当し、公海上での軍事力の行使にかかわる措置である。かかる性質の措置が、決議217(1965)の非拘束的な経済制裁の実施を強制するための手段として、一加盟国(イギリス)に「勧告」(「決定」ではなく)されているのである。これは、ただちに二つの疑問を生じさせる。第一に、本来ならば違法な行為を安全保障理事会の「勧告」によって合法的なものにすることができるのかという点であり、第二に、安全保障理事会は、任意的・非拘束的な経済制裁(決議217)の実施を強制するために、加盟国に第7章の権限(軍事行動をとること)を授權(オーソライズ)することができるのかという点である。第一の問題は、既に詳説したように、安全保障理事会の実行において解決済みである。すなわち、安全保障理事会は、一般国際法上 *illegal per se* な経済措置を、あるいは、(朝鮮戦争のときの決議83(1950)のように)軍事行動を、一見したところ加盟国に「勧告」しているのである。⁽¹²⁸⁾ 第二の問題についても、憲章上、安全保障理事会のかかる「オーソリゼーション」は容認されるものと見るべきである。すなわち、第7章の下で安全保障理事会には広い裁量的権限が付与されているのであり、初めに加盟国に非拘束的な経済制裁措置を「勧告」しておいて、その後の事態の展開に即応して、安全保障理事会が後に、その(非拘束的な)措置の実施を、軍事的手段によって強制する、と決定することは十分に可能である。このように安全保障理事会は、平和に対する脅威又は平和の破壊に対処するために、状況に応じて臨機応変に第7章の中の一つの権能から他の権能へと移行する柔軟性を有しているのである。⁽¹²⁹⁾

それでは次に、決議221（1966）は第41条の適用であるのか、それとも第42条の適用と見るべきなのか。この点は、前述したように、第7章の強制措置の中で「兵力の使用を伴わない措置」は第41条に属し、「兵力の使用を伴う措置」は第42条の範囲に属するのであるから、決議221は、第42条の措置の（非拘束的な形式による）適用ということになる。⁽¹³⁰⁾（国連の編集した『レパートリー』も、決議221における武力行使の（加盟国への）オーソライゼーションが「黙示的に第42条に言及しているものと見なされうる」と述べる。⁽¹³¹⁾）

このように決議221では、根拠条文をなんら明記することなく、勧告的な経済制裁措置（第41条の範囲に属する）と武力行使の権限付与（第42条に属する）とが融合されていると見るべきであろう。かくしてこの決議は、経済制裁の実施を確保するために、加盟国に限定的な武力行使を授權（オーソライズ）する安保理決議——学者によって「第41条半」型の決議と呼ばれる⁽¹³²⁾——の先行モデルとなったのである。現実の問題として、経済制裁（義務的なものと任意的なものとを問わず）を効果的に実施するために、軍事力によってそれをバックアップすることが必要である状況が存在することは十分に予想される。実際に、冷戦終結後の安全保障理事会の実行においては、安全保障理事会の課す経済制裁措置に、海上封鎖、空域封鎖、国境閉鎖といった限定的な武力行使が伴われるケースが目立って増えている。すなわち、湾岸戦争に関連した決議665（1990年）、旧ユーゴ内戦に関連した決議757、787（いずれも1992年）など、ソマリア危機に関連した決議794（1992）、ハイチの事態に関連した決議875（1993）及びそれを強化した決議917（1994）、シエラレオネの内戦に関連した決議1132（1997）などである（以上、後出）。⁽¹³³⁾ これらの決議では、いずれも①「平和に対する脅威」などの第39条の要件事実の認定（決定）が正式になされた上で、一般的に「第7章に基づいて」、②（通常は「第41条」を明示的に引照することなく）第41条に該当する非軍事的措置をとるように「決定」がなされ、併せて③（普通、多国籍軍か地域の機構が主導する国際軍の形での）限定的な軍事力行使が加盟国に対して「オーソライズ」されている。このように、普通、第41条か第42条か、憲章上の根拠を特定することなしに、「第7章に基づいて」第41条と第42条の間の仕切りにあまり付度せず「第41条半」型の措置が適用されているのである。

（二）第41条に基づいてとられる措置の具体的内容

安全保障理事会は、「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」の存在を決定すると、第41条に基づき「兵力の使用に至らない措置」をとることができる。この措置は普通、制裁の性質をもつものであろうが、国連の実行を見ると、必ずしもそれに限られていない（後出）。とられる措置の内容に関する規定上の制限は、ただ「兵力の使用に至らない」ことだけであり、安全保障理事会の決定するところによっていかなるものであっても良い。実際、安全保障理事会の実行では、多岐にわたる範囲の措置がとられている。第41条によると、「この措置は、経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる」とあるが、もちろん、これは例示的な規定であって、これに限られるものではない。安全保障理事会の「決定」に基づく、加盟国による実施が義務づけられる非軍事的措置の例は、冷戦期にはきわめて少ないが、冷戦が終結した後ではその事例は著しく増えており、かつ、指示される措置の内容も多様になっている。以下で安全保障理事会の実行をまず概観しておこう。

1. 冷戦期の実践

安全保障理事会は、冷戦の期間中のかんりの機会において、「第 41 条」を引用することなく、また第 39 条に基づく「国際の平和に対する脅威」などの認定を明示的に行うことなく、第 41 条に掲げられる種類の措置の適用を要請している。たとえば 1963 年には、安全保障理事会は、南アフリカ政府によるアパルトヘイト政策の系統的な実施に対して、南アフリカからの産品の輸入禁止、同国への武器・弾薬及びすべての種類の軍用車両の売却及び船による輸送の停止を「すべての国」に要請した（安保理決議 181（1963 年 8 月 7 日）及び同 182（同年 12 月 4 日））。また、アンゴラ、モザンビークにおいて植民地支配を継続していたポルトガルに対する武器及び軍事補給品の売却及び供給を防止し、同国がアフリカの植民地において人民の抑圧を継続することを可能にするようないかなる援助をも与えないように「すべての国」に要請した（安保理決議 180（1963 年 7 月 31 日））。安全保障理事会はその後、さらに、軍事的に重要な資材に関するより広汎な禁輸措置をとるように要請した（決議 218（1965 年 11 月 23 日））。これらの決議では、第 39 条に基づく「平和に対する脅威」等の要件認定はなされておらず、南アフリカを対象とする決議では「国際の平和及び安全を重大に攪乱している（gravely disturb）ものであることを確信して」の表現に（決議 181）、対ポルトガルの決議では「アフリカにおける平和及び安全を重大に危うくしている（gravely endanger）ものと認定する」という表現に（決議 180）なっている。こういった表現は、これらの決議で要請される措置が任意的制裁であることを明らかにするために意識的に援用されたものであった（詳しくは「第 39 条」の章を見よ）。

1965 年の南ローデシアの白人少数政権による一方的な独立宣言に対して、安全保障理事会は、まず、この一方的独立を非難し、すべての国家に対して、この反乱政権を承認せず援助を与えないように「要請することを決定した（decides to call upon）」（このように、安全保障理事会による最初の第 41 条の本格的な適用は、加盟国ではなくて非国家主体に対してであった）（決議 216（1965 年 11 月 12 日））。次いで 11 月 20 日には、安全保障理事会は、すべての国家に対して、南ローデシアの政権を承認せず、外交関係をもたず、武器・軍事物資の供給停止と、石油・石油製品の輸出禁止を含む経済関係の断絶のために「できる限りのことをすること（to do their utmost）を要請（call upon）した」（決議 217（1965））。決議 217 では、「南ローデシアの事態の今後の継続（its continuance in time）が国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」という表現が用いられており紛らわしいが、第 39 条の認定がここでなされたのではないとする解釈が一般的である（「第 39 条」の章参照）。これらの決議でも、第 41 条の範囲に該当する措置が勧告されているが、任意的な経済制裁が課されたと見るのが妥当である。次いで採択された決議（安保理決議 221（1966 年 4 月 9 日））は、決議 217（1965）で要請された自発的な禁輸措置の実効性を確保するために、イギリスに対して、ローデシアに向けて石油を積んだ外国船舶を公海上で遮断するため必要ならば武力を行使する権限を与えたものである。同決議も第 7 章又は特定の条文への言及を含んでおらず、ややあいまいに、「結果として生じる事態（resulting situation）が平和に対する脅威を構成するものと決定する」。しかし、この決議は、もしもこのような決議がなかったならば憲章上違法であるような行動（第 42 条の軍事的措置に相当する）をとることを特定の加盟国に対して許可したものであり、第 39 条の要件に従って第 7 章の集団的措置がとられたものと解さざるを得ないであろう。⁽¹³⁴⁾ いずれにせよ、この決議は、経済制裁の実施を確保するために武力の行使を許可する、

冷戦後の安全保障理事会の実行によく見られる決議の先行例であり、「第 41 条半」と呼ぶ内容のものである。⁽¹³⁵⁾

次に、1966 年 12 月 16 日、安全保障理事会は、ローデシア問題に関して、本格的かつ義務的な経済制裁を課した（決議 232（1966））。すなわち、同決議は「第 39 条及び第 41 条」を明示的に引用して、「南ローデシアの現在の事態が国際の平和及び安全に対する脅威を構成するものと決定し」、所定の製品の輸出入禁止措置を中核とする部分的、選択的な経済的及び金融上の制裁措置を課した。この決議は、前の決議 216（1965）及び 217（1965）でなされている一般的な要請——経済関係の断絶、違法な政権の不承認、外交関係をもたないこと——を超える新たな措置を特に求めるものではなかったが、これらの措置が広い範囲にわたって詳細に規定されており、また、なによりも、加盟国に対して拘束的な義務を課するという意図が明確にされている。⁽¹³⁶⁾ さらに、1968 年 5 月 29 日に採択された決議 253（1968）によって、同じく「南ローデシアの現在の事態が国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と正式に認定した上で、「憲章第 7 章に基づき」、詳細で包括的な経済制裁が課された（輸出入の全面禁止など経済・金融関係の断絶、通信手段の中断、個人の移動の禁止、領事・貿易代表の召還など第 41 条に掲げる措置の多くを含む）。⁽¹³⁷⁾ 同決議はまた、この義務的制裁の加盟国による遵守を監視するための「制裁委員会」を安全保障理事会の下に設けた。この、南ローデシアに対する包括的で義務的な制裁レジームは 1979 年まで継続し、その後の一連の安保理決議によって制裁措置の内容は確認され、また、禁止の範囲は拡大された（特に安保理決議 277（1970）、決議 388（1976）及び決議 409（1977）によって、外交代表の引揚げ、产品及び製品の輸出入禁止措置の強化（偽装取引の防止など）、資金凍結などが追加され、制裁が強化された。なお、対ローデシア制裁全体は安保理決議 460（1979）によって終了した）。⁽¹³⁸⁾

次に、安全保障理事会は 1977 年に、南アフリカによるアパルトヘイト問題に関連して、南アフリカに対する義務的な武器禁輸措置を発動した（決議 418（1977））。（安全保障理事会は既に 1963 年には、この問題に関して、同国に対して非拘束的な武器禁輸措置を発動していた（決議 181（1963）、182（1963）（前出参照））。）すなわち、同決議は、南アフリカ政府に対して、暴力行為の中止とアパルトヘイト廃止のための緊急の措置をとるように要請するとともに、「憲章第 7 章に基づき」、「南アフリカ政府の政策及び行動が国際の平和及び安全にとって危険であることを考慮するとき、南アフリカによる武器及び関連資材の取得が国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と明確に認定した上で、義務的な武器（及び軍事物資）の禁輸措置を加盟国に命じたのである。すなわち、武器・弾薬などの軍事物資の供給禁止、その製造維持のための装置・技術の供給禁止、軍事物資の製造維持にかかわる既存の契約・ライセンスの見直し、核兵器の製造・開発にかかわる協力の禁止という内容である。これは、前年来の同国政府によるアフリカ人大衆に対する暴力的な弾圧事件に対処するものであり、直接に「平和に対する脅威」を構成するものは、かかる弾圧を誘発する国内での武器及び軍事物資の集積とされたのであった。⁽¹³⁹⁾ これは限定的、部分的な武器禁輸措置にとどまったが、加盟国に対して第 41 条に基づく義務的な制裁が課された最初の例となった。⁽¹⁴⁰⁾

安全保障理事会はまた、第 41 条に基づき、平和に対する脅威や平和の破壊を引き起こしたものと認定された国家の一定の行為を承認しないように拘束的に指示することができる。⁽¹⁴¹⁾ 実際、安全保障理事会は、パレスチナ紛争の過程でなされるイスラエルによる占領地域の領土への編入措置を承認しないように、繰り返し加盟国に要請している（たとえば、1980 年 8

月 20 日の安保理決議 478 (1980))。⁽¹⁴²⁾ これらの決議は、特に第 7 章や第 41 条に基礎づけることをしていないが、第 41 条の範囲に属する措置と見なされうる。

2. 冷戦終了後の時期における安全保障理事会の実行

以上に見られるように、40 年に及ぶ冷戦の時代を通じて、安全保障理事会によってなされた第 41 条の措置の適用、とりわけ拘束的な「決定」の事例はきわめて少数にとどまった。これに対して、冷戦が終了した後の 10 年余りの時期においては、第 41 条の範囲に属する安保理決議の数は非常に増加した。それは、すべて、第 39 条に基づく「平和に対する脅威」又は「平和の破壊」の存在の認定を行った上で、「第 7 章に基づき」下命された拘束的な「決定」であった。したがって「第 41 条」の引照はないが、第 41 条の措置が適用されたのである。しかも、指示される制裁措置の内容の面でも、多様性と広がりをもった重要な変容が認められる。つまり、安全保障理事会はこの時期すっかり自信を回復して、第 41 条を武器に（国際連盟期の「経済的武器 l'arme économique」を想起）、国際社会全体の利益にかかわる国際的危機や国内的危機に積極的に干渉することとなった。⁽¹⁴³⁾ この時期の安全保障理事会の実行は、既に「第 39 条」の章の「平和に対する脅威」概念の検討の箇所でもかなり詳細に扱われているので、ここでは制裁措置の内容に絞って概観しておくことにする。

(1) 湾岸戦争（1990 年から特に 1991 年まで）

幕開けとなった 1990 年の湾岸危機において、安全保障理事会は 1990 年 8 月 1 日に突如行われたイラクによるクウェイトへの侵攻及びその併合に対して敏速に対応し、翌 8 月 2 日、「第 39 条及び第 40 条」を明示的に引用して、これを「国際の平和及び安全の破壊」として認定し、イラクの全兵力のクウェイトからの即時撤退を「要求」した（決議 660 (1990)）。湾岸危機に対する国連の主要な対応は、武力の行使を含む措置（決議 678 (1990)）、すなわち多国籍軍による軍事行動の許可（オーソリゼーション）であったが、第 41 条関係での最も基本的なものは、安保理決議 661 (1990)（8 月 6 日採択）である。同決議では、前決議（決議 660 (1990)）での「平和の破壊」の認定の下に、第 41 条の引用はしていないが、「憲章第 7 章に基づいて行動し」、イラクに対する包括的な経済制裁を「決定」した。すなわち、「すべての国家」に対して、①イラクとの経済関係の断絶、②特に同国とのすべての产品及び製品の輸出入の全面的な禁止（ただし、厳密に医療目的の物資及び人道的事情のゆえに必要とされる食料を除く）、③イラク政府及びイラク・クウェイトの企業との金融取引の禁止、④イラクによってクウェイトに樹立されるいかなる政体をも不承認、が主な内容であり、この決議の実施のための委員会（制裁委員会と呼ばれる）を安全保障理事会の下に設置した。関連決議としては、次の決議 662（同年 8 月 9 日）は、イラクによるクウェイト併合の無効を宣言し、すべての国家、国際機構、専門機関に対して、この併合の不承認を要求した。決議 665（8 月 20 日）は、決議 661 の厳格な実施を確保するために、多国籍軍に、「すべての出入りの船舶を停船させるために」限定的な海軍力の行使を要請した。決議 666（9 月 13 日）は、先の決議 661 で禁輸措置の対象から除外されていた「厳密に医療目的の物資及び人道的事情のゆえに必要とされる食料」の範囲を明確にし、適用基準を定めた。決議 669（9 月 24 日）は、これらの制裁の実施により経済的影響を受けた国家からの援助の要請（憲章第 50 条）を検討し、安全保障理事会に勧告する権限を制裁委員会に付与した。決議 670（9 月 25 日）は、イラク・ク

ウェイト向けの、又はそれらの地域からの貨物を運ぶ飛行機の自国領域からの離着陸や上空飛行の禁止を決定した。決議 687（1991 年 4 月 2 日）は、湾岸戦争終結のためのイラクとの正式の停戦の条件を詳細に規定したものである。特にその F 部は、決議 661（1990）の経済制裁の解除や緩和の条件を定めており、賠償実施、大量破壊兵器の軍縮等、同決議で定められている事項をイラクが完全に履行するまで決議 661 の制裁措置が維持されることを決定した（第 22 項）。⁽¹⁴⁴⁾

（2）旧ユーゴ内戦（1991～95）

安全保障理事会は、旧ユーゴ（「ユーゴスラビア社会主義共和国連邦」）の解体に伴って生じた暴力的な内戦を終結させるための努力の一環として、ユーゴスラビア（セルビア・モンテネグロ）に対して義務的な経済制裁を課した。すなわち 1991 年 9 月 25 日、安全保障理事会は決議 713（1991）を採択し、かかる状況の継続が「国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と認定し、「第 7 章に基づき」、義務的な武器禁輸措置（武器及び軍事装備品のすべての引渡しに関する一般的かつ完全な禁止）を課したが、さらにその実施監視のための委員会を安全保障理事会の下に設立した（決議 724（1991））。さらに 1992 年 5 月 30 日には決議 757（1992）を採択し、「ボスニア・ヘルツェゴビナと旧ユーゴの他の地域における事態」を「平和に対する脅威」として認定し、「第 7 章」に基づき、ユーゴスラビア（セルビア・モンテネグロ）に対して包括的で義務的な経済制裁を課した。その内容は、すべての商品・製品の輸出入禁止（人道目的の医薬品・食料を除く）、金融取引の禁止、ユーゴとの航空の禁止、ユーゴとの外交関係のレベルの引下げ、ユーゴとの政府及び民間レベルの科学・技術・文化面での協力やスポーツ交流の断絶にまで及ぶ全面的なものであった。さらに、その後の決議 820（1993）、決議 942（1994）などによって、金融資産・在外資産の凍結、ボスニアのセルビア人支配地域への制裁措置の適用拡大などがなされた。また安全保障理事会は、これらの制裁措置の実効性を高めるために、NATO 軍、西欧同盟（WEU）軍に、ユーゴ国境閉鎖・海上封鎖（決議 787（1992））、空域封鎖（決議 781（1992）及び決議 816（1993））といった限定的な軍事行使を許可した。こういったユーゴスラビア（セルビア・モンテネグロ）に対する制裁措置は、1995 年の Dayton 和平協定の成立を受けて、安全保障理事会によって解除されることになるが、なおその後も、Dayton 協定違反が認められれば、新たな安保理決議を経ることなく、再び課されることになっており（安保理決議 1022（1995 年 11 月 22 日））、事実、1998 年にユーゴスラビアによる Kosovo での過剰な武力行動を理由に、同国に対して新たに武器禁輸措置を課し、その実施を監視するために安全保障理事会の下に制裁委員会を設置した（安保理決議 1160（1998 年 3 月 31 日））。（その後、安全保障理事会は、この武器禁輸を実効的にするために、「すべての国家」に対して、国内資金が前記武器輸出のために使用されることのないように要請した（決議 1199（1998））。この武器禁輸は 2001 年 9 月 10 日解除され、制裁委員会は解散した（決議 1367（2001））。⁽¹⁴⁵⁾

旧ユーゴ内戦に関連して特筆されるべきことは、史上初めて、内戦中の重大な国際人道法違反の犯罪行為を「平和に対する脅威」と認定して、「第 7 章に基づき」、それを審理し、処罰するためのアド・ホックの国際刑事裁判所が安保理決議によって設立されたことである（安保理決議 827（1993 年 3 月 31 日））。この安全保障理事会の「決定」は第 7 章の強制措置として見なされており、第 41 条の措置（同条の例示規定には掲げられていない非典型的な行為）

と見るのが一般的である（この裁判所自体もそのような判断を示している⁽¹⁴⁶⁾）。また、安全保障理事会決議（決議 1031（1995））によって設立が許可された多国籍軍（IFOR（和平履行部隊））に、すべての関係当事者が同国際刑事裁判所に対して負う義務を遵守するように、必要ならば軍事力を行使するマンデートが付与された。⁽¹⁴⁷⁾ また、前記の決議 1022（1995）により、デイトン平和協定に反して、同裁判所に対して負う義務に関係当事者が重大に違反する場合には、経済制裁が再開されるものとされた。⁽¹⁴⁸⁾

(3) ソマリア危機（1992～95）

ここでも、安全保障理事会がとった主要な行動は武力の行使を含む措置であったが（多国籍軍（UNITAF）と平和強制部隊（UNOSOM- II））、安保理決議 733（1992 年 1 月 23 日）によって、すべての国家に対して、武器及び軍用装備のすべての提供に関する一般的かつ完全な禁輸措置が要求された（本文第 5 項）。また、その履行の監視のために、安全保障理事会の下に制裁委員会が設置された（安保理決議 751（1992））。ここでも、「平和に対する脅威」の認定がなされ、「第 7 章に基づき」第 41 条の措置が適用されている。つまり、アフリカの崩壊しつつある国家（disintegrating state）における内戦と飢餓によって引き起こされた重大な人道的危機に対処するために、第 41 条と第 42 条の強制措置がセットになって適用されているのである。⁽¹⁴⁹⁾

(4) リベリア

リベリアも、冷戦の時代からの長期の内戦の継続によって国家機能が崩壊した国家である。1992 年 11 月 19 日、安全保障理事会は決議 788（1992）を採択して、「リベリアにおける事態の悪化が、特に西アフリカ全体にとって国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と認定し、すべての当事者に停戦を要請し、「第 7 章に基づき」、あらゆる武器及び軍用装備の引渡しに関する包括的かつ完全な禁輸を決定した（本文第 8 項）。この措置は、その後、決議 819（1993）によって再確認された。⁽¹⁵⁰⁾ さらに、1997 年 10 月 8 日に採択された決議 1132（1997）によって、「第 7 章に基づき」、武器及び石油禁輸が課されるとともに、地域的機構である「西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）」に対して、「第 8 章に基づき」、この禁輸措置の厳格な実施を確保することが授權された。⁽¹⁵¹⁾（ECOWAS は、すでにリベリアに介入するために地域的な平和維持軍「ECOWAS 監視団（ECOMOG）」を設置していた（「第 39 条」の章参照）。）安全保障理事会内部にも、この制裁の実施を監視する委員会（リベリア制裁委員会）が設置された（決議 985（1995））。⁽¹⁵²⁾

(5) リビア（1992～99）及びスーダン（1995～）

1992 年 1 月 21 日、安全保障理事会は、リビアの情報機関員によるものと推定される米・仏両国の民間航空機の爆破事件に関して決議 731（1992）を採択し、このような国際テロリズム行為が「国際の平和及び安全に対する脅威」であることを認定し、リビアに対して容疑者 2 名の引渡しを要請した。リビアがこれを拒否すると、安全保障理事会は同年 3 月 31 日、決議 748（1992）を採択して、再度、リビアがこの要請を拒否し、具体的な行動によってテロリズムの放棄を示さなかったことが「国際の平和及び安全に対する脅威」を構成すると認定し、「第 7 章」に基づき、決議 731 の要求に従わせるために、リビアに対して義務的な経済制裁を

課した。その内容は、全航空機のリビア離着陸禁止、リビアの航空事務所の業務停止、航空機とその部品の禁輸、武器禁輸、リビアとの外交関係の縮小などであり、制裁の実施を監視するための制裁委員会を安全保障理事会の下に設立した。⁽¹⁵³⁾ その後、これらの制裁措置へのリビアの非協力を理由に、安全保障理事会は 1993 年に制裁を大幅に強化する決議を採択した（決議 883（1993 年 11 月 12 日））。それは、リビアの在外資産の凍結、石油精製・石油製品の生産に関する装備に対する禁輸の拡大、リビアの航空業務に対する制裁の拡大などである。⁽¹⁵⁴⁾ その後、リビアが安保理決議 1192（1998）の呼びかけに応じて 2 名のリビア人容疑者をハーグに設置されるスコットランドの裁判所に引渡すことに同意したため、制裁は 1999 年に停止された。⁽¹⁵⁵⁾

なお類似のケースとして、1995 年にエチオピア国内でエジプト大統領暗殺未遂事件を引き起こし、スーダンに逃亡したとされる容疑者 3 名をエチオピアに引渡すように、安全保障理事会がスーダンに要請した（決議 1044（1996 年 1 月 31 日採択））のに対して、スーダンはこれに従わなかった。そこで安全保障理事会は同年 4 月 26 日、決議 1054（1996）を採択し、スーダンがこの要請に従わないことが「国際の平和及び安全に対する脅威」を構成するものと認定し、「第 7 章に基づき」、スーダンがこの要請に従うまでの間、比較的緩やかな非軍事的制裁措置（加盟国による、スーダン外交館員や領事職員の受け入れ制限、スーダン政府職員や軍人の入国や領域内通行の制限）を課した。スーダンがこれをも無視したとき、安全保障理事会は、さらに同年 8 月 16 日、安全保障理事会の要請の不遵守を「平和に対する脅威」と認定し、スーダン政府航空機の自国領域での離着陸、上空飛行の拒否など若干措置を強化した（安保理決議 1070（1996））。⁽¹⁵⁶⁾

（6）ハイチ（1993～94）

1993 年 6 月 16 日、安全保障理事会は、ハイチの事態が「国際の平和及び安全に対する脅威」を構成すると認定した（決議 841（1993））。それは、国連 PKO が選挙監視に従事した選挙で民主的に選ばれた大統領が 1991 年秋の軍部によるクーデターによって追放されたこと、同軍事独裁政権が人権無視の圧政を行い、国内に政治的混乱が生じ、難民の国外流出が急増していることが「同地域における国際の平和及び安全に対する脅威」を構成する、というものである。そして同決議は、一定の猶予期間を付して、ハイチに対する武器、石油及び石油製品の輸出禁止、ハイチ政府とその職員の資産の凍結という内容の制裁措置を課し、その遵守を監視する制裁委員会を安全保障理事会の下に設置した（その後、この制裁措置は一旦停止され（決議 861（1993））、またその後再開された（決議 873（1993）））。同年 10 月 16 日、安全保障理事会は決議 875（1993）を採択し、「第 7 章及び第 8 章に基づいて行動して」、「決議 841（1993）及び 873（1993）の規定の厳格な実施を確保するために」、ハイチへ向かう船舶に対する海上封鎖の実施を「すべての加盟国」に対して「許可（オーソライズ）」した。⁽¹⁵⁷⁾ さらに 1994 年 5 月 6 日、安全保障理事会は、前大統領の復帰のための合意が守られず、先の安保理決議が履行されていない状況が「同地域における国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と再度認定し、「第 7 章に基づき」、医療品と人道物資を除くすべての物品の輸出入禁止、ハイチの航空業務に対する制裁、ハイチ軍や政府の職員や家族の海外渡航禁止——対象を特定した措置——を内容とする制裁措置を決定した（決議 917（1994））。安全保障理事会はまた、経済制裁の実効性を高めるための海上封鎖（決議 875（1993））や、多国籍軍の派

遣の許可（決議 940（1994））といった軍事的措置も、「第 7 章（及び第 8 章）に基づき」とった。ハイチのケースは、国家内部の正統政府と民主主義の回復をもっぱらの目的として、安全保障理事会が一国内の紛争に介入し、政府の交代を強要したという点で「特異で例外的なケース」であるが⁽¹⁵⁸⁾、この「民主主義の回復」のための集団的干渉は、シエラレオネにおいても踏襲されたと言えよう（後出参照）。

(7) アンゴラ（特に 1991 ～ 99 年の時期）

アンゴラでは、1975 年以來内戦が続いていたが、1991 年和平が成立し、議会選挙と大統領選挙が行われた。しかし、主要な内戦の当事者 UNITA（「アンゴラ完全独立民族同盟」南アフリカ政府の支援を受ける）が和平協定と選挙結果を無視し、内戦が再開した（「第 39 条」の章参照）。安全保障理事会は 1993 年 9 月 15 日、決議 846（1993）を採択し、UNITA による軍事活動の結果、アンゴラの事態は「国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と認定し、「第 7 章に基づき」、停戦に応じない UNITA を対象に武器・石油の禁輸措置を「決定」した。また、その実施を監視するために、安全保障理事会の下に制裁委員会を設立した。その後、一旦は収まった内戦が、UNITA の動員解除の拒否によって再開したため、安全保障理事会は 1997 年 8 月 28 日、決議 1127（1997）を採択し、UNITA の幹部及びその近親者の海外渡航禁止、在外事務所の閉鎖、UNITA に対する航空機や航空燃料の供給禁止、アンゴラ政府の許可を得ない航空機の離着陸の禁止などの義務的制裁を課した。その後も安全保障理事会は、1998 年に決議 1173（1998）及び決議 1176（1998）を採択し、前記の制裁措置の強化、UNITA の支配する地域から産出されるダイヤモンドの輸出禁止などの措置を追加した。さらに、ダイヤモンドの禁輸措置を強化するために「専門家パネル」を創設した（安保理決議 1237（1999））。⁽¹⁵⁹⁾

このように、アンゴラのケースでは、安保理決議に違反する非政府主体（UNITA）のみを対象として第 41 条の措置がとられていることが特徴的である。

(8) ルワンダ及びザイール（現在のコンゴ）

（ルワンダの事例） 1994 年 4 月の大統領の事故死をきっかけに、国内を二分する勢力であるツチ族とフツ族との間で内戦が再発し、フツ族を主体とする政府軍やフツ族民兵によるツチ族に対する大量虐殺が発生した。虐殺が進行する中、安全保障理事会は、5 月 17 日に決議 918（1994）を採択し、ルワンダのこのような事態を「国際の平和及び安全に対する脅威」として認定し、武器及び戦争資材の売却及び供給の禁止を「決定」し、そして、その実施を監視するために安全保障理事会の下に制裁委員会を設立した。さらに同年 6 月 22 日、安全保障理事会は「ルワンダにおける重大な人道的危機」が「同地域における平和及び安全に対する脅威を構成する」と認定し、「第 7 章に基づき」、期間を限定して、人道目的のための多国籍軍の設立を許可（オーソライズ）した（決議 929（1994））。同年 7 月には、内戦に勝利したツチ族が新政府を組織し、旧政権側と多数のフツ族難民が国外に逃れたが、旧政権側による越境テロ活動が激化したり、ザイールにあるフツ族難民キャンプにおいて大量虐殺事件が発生したりした（1995 年 4 月）。⁽¹⁶⁰⁾ 1994 年 11 月 8 日の決議（決議 955（1994））では、「組織的で広汎かつ明白な国際人道法違反の行われるルワンダの事態」を「国際の平和及び安全に対する脅威」として認定し、内戦におけるジェノサイドその他の重大な国際人道法違反の犯罪に

ついて責任のある個人を処罰するためのアド・ホックの国際刑事裁判所を設立した。旧ユーゴ内戦のケースに続き、安保理決議によって「第 7 章」に基づく強制措置として、国際刑事法廷が設立されたのである。根拠条文の明示はないが、第 41 条が適用されたものと見るのが適切であろう。⁽¹⁶¹⁾

こうした情勢の展開の中で、安全保障理事会は、1995 年に一旦は新政権に対する武器禁輸を解除し、反政府（旧政権）側に対する武器禁輸のみ継続する措置をとったが（安保理決議 1011（1995））、その後すぐに、ルワンダ政府軍に対する武器の売却及び供給の禁止、並びに軍事訓練の提供の禁止をすべての国家に要求し、旧ルワンダ政府軍に対する武器供給につき、通報を受けて事実調査する国際調査委員会を設立した（安保理決議 1013（1995））。1996 年には、安全保障理事会は、ルワンダ制裁委員会に対して、グレート・レーク地域に存在する旧ルワンダ政府軍に対する武器及び戦争資材の売却及び供給状況に関する情報を収集し、国際調査委員会に提供するように指示した。⁽¹⁶²⁾

（ザイール（現在のコンゴ）の事例） 同じ時期、ザイール東部には、ルワンダ内戦の難を逃れた大量のフツ族難民が流入していたが、難民キャンプで虐殺事件が発生したり、ザイール政府軍とルワンダ旧政府軍の連合と、ルワンダ新政府の支配下にあるザイール反政府勢力（ツチ族主体）との間で戦闘が発生したり、混乱が続いていた。安全保障理事会は 1996 年 11 月 9 日決議 1078（1996）を採択し、ザイール東部において進行中の重大な人道的危機が「（アフリカ）同地域における平和及び安全に対する脅威を構成する」と認定し、紛争地域への人道的機関の復帰などの措置を国連がとる必要があることを強調した（「第 39 条」の章参照）。次いで安全保障理事会は 11 月 15 日決議 1080（1996）を採択し、「第 7 章に基づき」、加盟国に対して、人道的目的のために（すなわち、人道的機関の速やかな現地への復帰、人道援助物資の効果的な配布、難民・国内避難民の自発的な帰郷の促進といった）、暫定的な多国籍軍の設立を許可（オーソライズ）した。しかし実際には、その後、ルワンダ政府軍との戦闘にザイール政府軍が敗北し、ザイールにいた大量のフツ族難民が独力でルワンダに帰国することが可能になったため、多国籍軍が派遣される必要はなくなった。⁽¹⁶³⁾

（未完 以下次号）

（注）

- (1) GHS, p. 311.
- (2) GHS, *ibid.* 田岡良一「連盟規約第16条の歴史と国際連合の将来」『法理学及び国際法論集（恒藤博士還暦記念）』（1949年、有斐閣）、310, 314-315頁。
- (3) GHS, *ibid.*
- (4) RM, p. 1001.
- (5) RM, p. 466.
- (6) *ibid.*
- (7) RM, *ibid.*
- (8) 香西茂他編『国際機構条約・資料集』（1986年、東信堂）、19頁。
- (9) RM, p. 676.
- (10) UNCIO, Vol. VII, p. 643.
- (11) UNCIO, Vol. IV, p. 223.
- (12) *ibid.*, p. 680.

- (13) UNCIO, Vol. XII, p. 641.
- (14) メキシコの修正案は撤回された。ニュージーランドの修正案とエジプトの修正案は、それぞれ、第3小委員会において圧倒的な票差で否決された。(UNCIO, Vol. XII, p. 329.)
- (15) UNCIO, Vol. I, p. 654. (調整委員会の段階に関しては、UNCIO, Vol. XX, pp. 245-246, 424, 526を参照。)
- (16) 1921年の第2回連盟総会において採択された有名な決議の標題である (League Document A. 14 (1927), V.)。後出参照。
- (17) 立作太郎『国際連盟規約論』(1932年、国際連盟協会)、247頁。
- (18) 田岡、前掲書、336-337頁。
- (19) Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, pp. 724-726. 神谷龍男『国際連合の安全保障 (増補版)』(昭和58年 (増補版再版)、有斐閣)、71頁。
- (20) 立、前掲書、258頁。(同決議の全文は立、同書、256-262頁に紹介されている。)
- (21) 中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性 (四)」、『国家学会雑誌』101巻1・2号、154頁。
- (22) Kelsen, *op. cit.*, pp. 725-726.
- (23) 神谷、前掲書、57, 72頁。
- (24) 神谷、同書、72頁。Kelsen, p. 746.
- (25) 横田喜三郎『安全保障の問題』(昭和24年、勁草書房) 75頁。
- (26) 中原＝齊藤・国連憲章、850頁による。(Walker, J. Ray.)
- (27) League Document A. 14 (1927), V. 同決議の邦訳は、立作太郎、前掲書、256-262頁参照。また、田岡、前掲書、314-316頁参照。
- (28) 田岡、前掲書、325-330頁。また、深津栄一『国際法秩序と経済制裁』(1982年)、101-105頁参照。
- (29) 田岡、同書、329頁。
- (30) 同書、331-332頁。
- (31) 同書、332-334頁。
- (32) 同書、335-336頁。
- (33) 立作太郎、前掲書、249頁。
- (34) 立、同書、248頁。中谷、前掲論文、154-155頁。
- (35) 立、同書、249頁。
- (36) 立、同書、254-255頁。
- (37) BS (VN), S. 579, Nr. 6.
- (38) 中原＝齊藤・国連憲章、854頁、注(17)。
- (39) 中原＝齊藤・国連憲章、850頁、注(1)参照。
- (40) 同旨、中谷、前掲論文、155-156頁。
- (41) 立、前掲書、260-261頁。中谷、同論文、155頁。
- (42) 立、同書、249, 254-255頁。
- (43) 立、同書、276-277頁。中谷、同論文、155頁。
- (44) 後述、「(三) 措置の実施 2. 非加盟国の参加」の項を見よ。
- (45) 立、同書、266-267頁。なお、香西茂『国連の平和維持活動』(有斐閣、1991年)、11-12頁も参照せよ。
- (46) 田岡、前掲書、312頁。香西、前掲書、14頁。
- (47) 立、前掲書、266-267頁。('経済封鎖の場合以外の制裁のための兵力使用に関しても……')。香西、同書、14頁参照。
- (48) 香西、同書、11頁。
- (49) 同旨、中谷、前掲論文、156頁。
- (50) Benedetto, Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, (1996, Kluwer), p. 186.
- (51) 神谷、前掲書、62-63頁参照。
- (52) 高野雄一『集団安保と自衛権』(1999年、東信堂) 183, 185頁参照。
- (53) 高野、同書、88-89頁。なお、中谷和弘、前掲論文(四)、130-132頁参照。
- (54) 高野、同書、86-88頁参照。
- (55) Halderman, John W., Some Legal Aspects of Sanctions in The Rhodesian Case, 17 *ICLQ*, 1968, pp. 673-675.

- (56) 森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配—安全保障理事会の裁量権の限界をめぐって—（一）」『国際法外交雑誌』93巻2号（平成6年）、24頁。
- (57) Halderman, *ibid.*, p.673及びp. 683.
- (58) 森川幸一、前掲論文（前注(56)）、25頁。
- (59) 高野、前掲書、88-91頁参照。
- (60) 高野、同書、152, 155頁。
- (61) 中谷和弘、前掲論文（三）、『国家学会雑誌』100巻11・12合併号、44-45頁。（Kelsen, *op. cit.*, p. 735 をも見よ。）
- (62) 神谷、前掲書、62-63頁。（同じく、森川幸一、前掲論文（一）、18-19頁。Halderman, *op. cit.*, p. 675.）
- (63) Kelsen, *op. cit.*, p. 294.
- (64) *ibid.*, pp. 735-736.
- (65) 神谷、前掲書、62-63頁。
- (66) BS (VN), S. 578 (Nr. 5).
- (67) 中谷、前掲論文（三）、60頁注(3)参照。
- (68) 同論文（三）、49-50頁。
- (69) Vera, Gowlland-Debbas, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, 1990, p. 445.
- (70) Halderman, *op. cit.*, p. 692.
- (71) Conforti, *op. cit.*, p. 186.
- (72) *ibid.*
- (73) Halderman, *op. cit.*, p. 685.
- (74) *ibid.*, pp. 685-686.
- (75) I.C.J. *Reports*, 1962, p. 164.
- (76) *ibid.*, pp. 164-165.
- (77) 中谷、前掲論文（四）、131頁。（Combacauの解釈に拠っている。同頁、注(7)。）
- (78) Halderman, *op. cit.*, p. 686.
- (79) Conforti, *op. cit.*, p. 192.
- (80) Halderman, *op. cit.*, p. 691.
- (81) *ibid.*
- (82) *ibid.*（出典については、同頁注(49)を見よ。）
- (83) この点に関して、Conforti, *ibid.* 参照。
- (84) 中谷、前掲論文（三）、47-49頁。
- (85) 同論文、50頁。
- (86) Conforti, *ibid.*
- (87) Conforti, *op. cit.*, p. 191.南アフリカに関する諸決議はしばしば、第6章に属するものと見なされた（Halderman, *op. cit.*, p. 691参照）。また、ナミビア問題に関する決議276（1970）は、国際司法裁判所によって、憲章第24条の下での安保理の残余的（residual）権能に基づくものと見なされた（*ICJ Reports*, 1971, p. 51f.（特に、para. 110.））。
- (88) 中谷、前掲論文（三）、56頁。
- (89) Conforti, *ibid.*
- (90) 「後に生じた慣行」理論に関しては、（文脈を異にするが）香西茂、前掲書、417-420頁参照。（また、中谷、前掲論文（三）、61頁注(11)参照。）
- (91) I.C.J. *Reports*, 1962, p. 167.
- (92) Conforti, *op. cit.*, p. 191.
- (93) 中谷、前掲論文（四）、150頁及び152頁注(4)。
- (94) Conforti, *ibid.*, p. 190-191.
- (95) 第42条に関しても、同じことが指摘できる（「第42条」の章参照）。
- (96) Conforti, *ibid.*, p. 192に拠る。
- (97) 同旨、Conforti, *ibid.*

- (98) *ibid.*
- (99) 中谷、前掲論文（五）、『国家学会雑誌』101巻3・4合併号、72-73頁。
- (100) 同論文（三）、43-47頁。
- (101) Halderman, *op. cit.*, pp. 693-694.
- (102) 中谷、前掲論文（四）、137-138頁。また、中原＝齊藤・国連憲章、863頁。
- (103) W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes, 9 *EJIL*, 1998, p. 4. また、中谷、前掲論文（五）、106頁参照。
- (104) 1948年12月12日の決議。
- (105) RPSC, I, para. 3-6.
- (106) GHS, p. 311.
- (107) GS, (邦訳) 117-118頁。
- (108) GS, (邦訳) 118頁。
- (109) 1948年11月27日の決議。
- (110) GS, (邦訳) 同頁。
- (111) 1949年11月18日の決議。GS, (邦訳) 119頁。
- (112) GHS, p. 314.
- (113) 高野、前掲書、141頁。
- (114) Eduardo Jiménez de Aréchaga, General Course in Public International Law, *RCADI*, Vol. 159 (1978-I), pp. 127-128. 他に、高野、前掲書、162-166頁、Juraj Andrassy, Uniting for Peace, 50 *AJIL*, (1956), pp. 563-582 (esp. pp. 565-571) 参照。
- (115) Danesh Sarooshi, The United Nations and the Development of Collective Security, (1999), p. 33. この見解は、初期の学者たち (Kelsen, GS) 等によっても共有されていた (*ibid.*, note 130参照)。
- (116) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 126-127.
- (117) GS, (邦訳)、122-123頁。
- (118) Aréchaga, *ibid.*, pp. 128-129.
- (119) この点に関して、国際司法裁判所の「ある種の国連の経費（憲章第17条2項）」に関する勧告的意見（1962年）参照（*ICJ Reports*, 1962, p. 164.）。
- (120) *ibid.*
- (121) Aréchaga, *ibid.*, p. 129.
- (122) 同旨、Aréchaga, *ibid.* 裁判所がこの結論に到達するための議論の過程において、第7章に基づく強制措置をオーソライズする（これは「決定」であっても、「勧告」であってもよい）憲章上の根拠が、安全保障理事会にはあるが総会には（たとえ「勧告」の形式であれ）ないと明確に認識していたことは明らかである（この点について詳しくは、「第40条」の章の関連箇所（UNEFについて記述した）を参照のこと）。それゆえ、中谷和弘が、判決のこの部分を、憲章第11条2項末文にいう「行動」は「強制行動」を意味し、それを裁判所は「拘束力ある決定」に限定していると読むことはミスリーディングであると言わざるを得ない（中谷、前掲論文（四）、130-132頁）。
- (123) Aréchaga, *ibid.*, p. 130.
- (124) 中谷、同論文、126-127頁参照。
- (125) 中谷、同論文、128頁参照。
- (126) BS (VN), S. 579 (Nr. 6).
- (127) Combacau, J., *Le pouvoir de sanctions de l'O.N.U.* (1974), pp. 27-28. （また関連して中谷和弘、前掲論文（一）、18頁注(8)参照。）
- (128) 前述（17頁以下）参照。また、朝鮮戦争のときの決議83（1950）に関しては、筆者の「国連憲章第39条の注解（その3 完）」、16-22頁を見よ。
- (129) Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 407, 414-415.
- (130) Frowein, (BS (VN), S. 579 (Nr. 6)).
- (131) RPSC (「第42条」) Suppl. 3, Vol. II, para. 7.
- (132) Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, (2000, O.U.P.), p. 147.

- (133) 後述、30-35頁参照。
- (134) Sarooshi, *op. cit.*, p.194.
- (135) Gray, *ibid.*
- (136) Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 423-425, 444-445.
- (137) *ibid.*, pp. 426-428.
- (138) *ibid.*, pp. 429-436. (なお、決議460（1979）に関しては、) Dusan J. Djonovich ed., *Resolutions and Decisions of the Security Council*, Volume X, pp. 45-53参照。)
- (139) 中原＝斉藤・国連憲章、860-861頁。Gowlland-Debbas, *op. cit.*, p. 449.
- (140) Gray, *op. cit.*, p. 147.
- (141) BS（VN）, S. 579, (Nr. 9).また、友好関係原則宣言（総会決議2625（XXV））は、「武力による威嚇または武力の行使から生ずるいかなる領土取得も合法的なものとして承認してはならない」と宣言する。
- (142) Conforti, *op. cit.*, p. 193.
- (143) *ibid.*, p. 187.また、Inger Österdahl, *Threat to the Peace*, (Uppsala, 1998), pp. 80-81参照。
- (144) 2003年5月22日、安保理はいわゆるイラク戦争の終結に伴い、14年に及ぶイラクに対する経済制裁を解除する決議（決議1483（2003））を採択した（賛成14票、反対なし、棄権1票（シリア））。
- (145) 本コンメンタール「第39条」の章参照。また、Reisman and Stevick, *op. cit.*, pp. 112-117参照。
- (146) 例えば、Österdahl, *op. cit.*, p. 51.また、同裁判所のこの見解は、1995年のタジッチ（Dusko Tadic）事件で示されている（Conforti, *op. cit.*, pp. 206-207.）。これに対して、Confortiは、この安保理決議によるアド・ホックな国際刑事裁判所の設立を第42条の適用と見る（*ibid.*, p. 207.）。
- (147) 決議1031本文第5項（横田洋三編『国連による平和と安全の維持（解説と資料）』（2000年）、543頁参照）。
- (148) 同決議本文第1項及び第3項。（Österdahl, *op. cit.*, p. 52.）
- (149) 詳しくは、本コンメンタール「第39条」の章参照。（また、Österdahl, *ibid.*, p. 53-56.）
- (150) Christine Gray, “Regional arrangements and the United Nations collective security system,” in Hazel Fox ed., *The Changing Constitution of the United Nations*, B.I.I.C.L., 1997, pp. 107-108.
- (151) Österdahl, *op. cit.*, p. 56-57.
- (152) Reisman and Stevic, *ibid.* また、本コンメンタール「第39条」の章参照。
- (153) Österdahl, *op. cit.*, p. 75-76参照。
- (154) Reisman and Stevic, *op. cit.*, pp. 108-109. なお、本コンメンタール「第39条」の章参照。
- (155) その後、同特別法廷による両名に対する判決が下された。2003年、リビアは、国連に対してリビアの国家責任を公式に認め、被害者遺族に対して補償金を支払った。それにより、安全保障理事会はリビアに対する制裁を完全に解除した。同年、国際司法裁判所もロッカビー事件の審理を打ち切った。参照、尾崎重義「ロッカビー事件・訴訟取下げに関する命令（2003年9月10日）」、波多野里望・廣部和也編著『国際司法裁判所 判決と意見 第3巻（1994-2004年）』（2007年 国際書院）、283頁。
- (156) Österdahl, *op. cit.*, p. 77-78.
- (157) David M. Malone, *Decision Making in the UN Security Council: The Case of Haiti, 1990-1997*, (1998 Clarendon), pp. 82-85, 91-94.
- (158) 決議841（1993）前文第13項の文言。
- (159) 国連文書（Angola Sanctions Committee (Resolutions). <http://www.un.org/Docs/sc/committee/Angola/AngolaResEng.htm>）及び Österdahl, *op. cit.*, pp. 57-58参照。
- (160) Österdahl, *op. cit.*, pp. 59-60. 及び横田洋三編、前掲書、294-307頁（則武輝幸執筆）参照。
- (161) Österdahl, *ibid.*, pp. 61-63参照。
- (162) 国連文書（Rwanda Sanctions Committee (Security Council Resolutions) <http://www.un.org/Docs/sc/committees/Rwanda/ResEng.htm>）参照。
- (163) Österdahl, *ibid.*, pp. 72-74参照。

略語表（本論文の注の中で用いられている引用文献名の略語のリスト）

AJIL	<i>American Journal of International Law.</i>
BS(VN)	Bruno Simma (Hrsg.), <i>Charta der Vereinten Nationen : Kommentar</i> , (1991). (英訳) Simma, B., ed., <i>The Charter of the United Nations : A Commentary</i> , (1994).

<i>BYBIL</i>	<i>British Year Book of International Law.</i>
<i>EJIL</i>	<i>European Journal of International Law.</i>
<i>GH</i>	Goodrich, L. and Hambro, E., <i>The Charter of the United Nations</i> (1949).
<i>GHS</i>	Goodrich, L., Hambro, E., and Simons, A-P., <i>The Charter of the United Nations : Commentary and Documents</i> (1969).
GS (邦訳)	Goodrich, L. and Simons, A-P, <i>The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security</i> (1955). (邦訳) L. M. グッドリッチ、A・P・サイモンズ著『国際連合と平和と安全の維持 (上・下)』神谷龍男他訳 (昭和34年)。
<i>ICJ Reports</i>	<i>Reports of the International Court of Justice.</i>
<i>ICLQ</i>	<i>International and Comparative Law Quarterly.</i>
<i>RCADI</i>	<i>Receuil des Cours de l'Académie de Droit International.</i>
<i>RM-History</i>	Russell, Ruth B.and Muther, Jeannette E., <i>A history of the United Nations Charter, The Role of the United States, 1940-1945, 1958.</i>
<i>SCOR</i>	<i>Official Records of the Security Council.</i>
<i>UNCIO, Documents</i>	<i>Documents of the United Nations Conference on International Organization, Vols. I ~ XII,</i> (UN Information Center, 1945.)
CP (1991)	Jean-Pierre Cot et Alain Pellet ed., <i>La Charte des Nations Unies commentaire article par article — 2^e edition</i> (1991).
中原 = 齊藤・国連憲章	中原喜一郎・齊藤恵彦監訳『コマンテール国際連合憲章』(上・下) (1993年 東京書籍) (上記の書物の日本語訳である。)
<i>RPSC, 1956-1958</i> (1959).	<i>Repertoire of the Practice of the Security Council</i> (国連事務局 Department of Political and Security Affairs 編集) の第3集、1956-1958 (1959). (1946-1951、1952-1955に続くレポートワークル。)
<i>RP</i>	<i>Repertory of Practice of United Nations Organs</i> (国連事務局 Codification Division, Office of Legal Affairs 編集).